



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza
Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di laurea

La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica

Relatore

Prof. Salvatore Vuoto

Candidato

Chiara Stradi

A.A. 2013/2014

INDICE

INTRODUZIONE	4
 CAPITOLO 1	
LA VALUTAZIONE IN AMBITO PUBBLICO	10
1.1. Come definire la valutazione	10
1.2. Struttura e finalità della valutazione	12
1.3. Valutazione e <i>accountability</i>	14
 CAPITOLO 2	
L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA	17
2.1. Il D.P.R. n. 748/1972 e l'istituzione formale della dirigenza statale	17
2.2. La riforma Cassese	24
2.3. La riforma Bassanini	31
2.4. Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali	41
2.5. La Riforma Brunetta	42
 CAPITOLO 3	
I PRINCIPI ISPIRATORI DEL NUOVO PROCESSO DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA	46
3.1. Il concetto di <i>performance</i>	46
3.2. La misurazione e valutazione della <i>performance</i>	53
3.3. Merito e premialità	58
3.4. La trasparenza	62
3.5. La centralità del cittadino e la <i>customer satisfaction</i>	70

CAPITOLO 4

IL CICLO DI GESTIONE DELLA *PERFORMANCE* 74

4.1. Considerazioni introduttive	74
4.2. La definizione degli obiettivi e il Piano della <i>performance</i>	77
4.3. Il monitoraggio della <i>performance</i>	88
4.4. Il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i>	91
4.5. La fase di rendicontazione e la Relazione consuntiva sulla <i>performance</i>	101
4.6. L'utilizzo di sistemi premianti e la valorizzazione del merito	103
4.7. Lo stato di attuazione della riforma Brunetta	113

CAPITOLO 5

I SOGGETTI COINVOLTI NEL CICLO DI GESTIONE DELLA *PERFORMANCE* 118

5.1. Considerazioni introduttive	118
5.2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche	119
5.3. Gli indirizzi espressi nelle deliberazioni della Civit	128
5.4. L'Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	131
5.5. L'organo di indirizzo politico-amministrativo	147
5.6. Il dirigente	150

CAPITOLO 6

L'ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE* A LIVELLO REGIONALE E LOCALE 153

6.1. Le disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 per gli enti territoriali	153
6.2. L'adeguamento degli Enti locali	159
6.3. L'adeguamento delle Regioni	165

CONCLUSIONI	167
BIBLIOGRAFIA	169

INTRODUZIONE

Negli ultimi venti anni, in Europa e nei Paesi extraeuropei di democrazia occidentale, il tema della misurazione e valutazione della *performance* ha assunto un ruolo di assoluta centralità nell'ambito dei processi di riforma delle amministrazioni pubbliche. In Italia, non diversamente che altrove, questi strumenti hanno le loro radici, da una parte, nella crisi finanziaria dello Stato e nelle esigenze di risanamento della finanza pubblica, dall'altra nella profonda insoddisfazione per la qualità e, in molti casi la quantità, dei servizi pubblici resi in rapporto ai loro costi e per la scarsa efficacia delle politiche pubbliche con conseguente perdita di fiducia nella capacità di soddisfare i bisogni espressi dalla comunità amministrata.

E' in questo contesto che è maturato l'intento riformatore del Ministro Renato Brunetta, delegato alla Funzione Pubblica nel Governo Berlusconi *quater*, il quale ha cercato di dare nuovo impulso al recupero di efficienza e produttività (e, quindi, complessivamente, di competitività) della P.A. italiana attraverso la messa a punto della legge delega n. 15/2009, cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 150/2009. Le misure introdotte dalla c.d. riforma Brunetta coprono un'area molto ampia di tematiche afferenti in forme diverse all'universo decisionale della dirigenza, dalla trasparenza al processo sanzionatorio, dagli incentivi alla contrattazione collettiva. Ma è soprattutto sulla valutazione dei *manager* pubblici che si concentrano alcune delle principali innovazioni introdotte dal legislatore. Ciò in quanto il vertice amministrativo viene di norma identificato come il primo responsabile della *performance* di una struttura pubblica: il dirigente possiede poteri in materia di gestione del personale, di organizzazione degli uffici, di discrezionalità nell'uso delle risorse finanziarie assegnate tali da giustificare l'attenzione sui suoi risultati e sulla sua *performance*. E' un punto di vista nel quale si enfatizza il

fatto che la “qualità amministrativa” delle strutture pubbliche dipende in modo sensibile dall’esercizio di una efficace funzione dirigenziale. La presenza di una regolare, attenta e trasparente valutazione, inoltre, esercita un effetto di forte responsabilizzazione sulle amministrazioni e sui propri dirigenti. Sapere che i risultati del proprio lavoro possono essere concretamente misurati, confrontati con altre esperienze, resi pubblici, abbandonando la vaghezza di valutazioni puramente formali e burocratiche, pone il dirigente all’interno di una serie di vincoli difficilmente eludibili.

Il primo capitolo del presente lavoro è, dunque, dedicato a una breve analisi dello strumento della valutazione nel contesto della Pubblica Amministrazione, consistente, in generale, nell’analisi delle attività del settore pubblico attraverso la raccolta di informazioni che permettano di giudicare l’adeguatezza delle attività stesse. Affinché l’azione pubblica sia efficace, è necessario valutare se le politiche pubbliche e gli organismi volti alla loro realizzazione siano effettivamente capaci di soddisfare le finalità pubbliche per cui esistono. In particolare, in tale capitolo si analizzano le finalità della valutazione e la rilevanza di quest’ultima nell’esercizio dell’*accountability*, intesa come obbligo per chi governa di rendere conto non solo agli organi di controllo ma anche agli *stakeholders* del proprio operato e quindi, in generale, del buon andamento dell’attività amministrativa.

Nel secondo capitolo si affrontano le tappe fondamentali dell’evoluzione della normativa in materia di valutazione dirigenziale: l’istituzione formale della dirigenza con il D.P.R. n. 748/1972; il processo di privatizzazione del pubblico impiego avviato con il d.lgs. n. 29/1993, il quale istituì anche la separazione tra politica e amministrazione e, conseguentemente, una nuova responsabilità dirigenziale, per l’effettività della quale venne disposta l’istituzione dei “nuclei di valutazione” o “servizi di controllo interno”, aventi il compito di verificare la corrispondenza dei risultati dell’azione

amministrativa rispetto ai programmi prefissati; la creazione, ad opera del d.lgs. n. 286/1999, di un sistema dei controlli interni articolato in quattro diverse tipologie, nell'ambito del quale la valutazione della dirigenza assunse, per la prima volta, un rilievo proprio e distinto da quello tradizionalmente attribuito ad altri tipi di controlli interni; l'applicazione agli Enti territoriali delle quattro tipologie di controlli interni di cui al d.lgs. n. 286/1999, con l'adozione del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel); la normativa attualmente vigente introdotta dal d.lgs. n. 150/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che ha dato un nuovo impulso al tema della valutazione dirigenziale.

Il terzo capitolo entra nel merito della riforma Brunetta, analizzandone i principi base racchiusi in quella che può essere definita la "regola d'oro" del sistema, sancita all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, secondo cui la misurazione e la valutazione della *performance* sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati della pubblica amministrazione e delle risorse impiegate per il loro perseguimento. Viene, inoltre, analizzato il concetto multidimensionale di *performance*, concetto centrale nel sistema di valutazione, da intendere come il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati

della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta a essere misurata e gestita.

I principi espressi all'art. 3 del d.lgs. n. 150/2009 devono tradursi in una serie di atti applicativi, di competenza delle singole amministrazioni, secondo un percorso predefinito, in coerenza con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio: il cosiddetto "ciclo di gestione della *performance*". A tali argomenti è dedicato il capitolo quarto del presente lavoro, in cui si analizzano le varie fasi del ciclo, dalla definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori – mediante il Piano della *performance* - fino alla rendicontazione dei risultati, attraverso l'applicazione del sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni dei dirigenti, allo scopo di incentivare il personale al miglioramento continuo delle proprie *performance*, in un'ottica di recupero costante dell'efficienza dei servizi pubblici. Si analizza, inoltre, la situazione attuativa del d.lgs. n. 150/2009 sulla base di alcuni dati ricavati da un'analisi condotta dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni.

Il quinto capitolo è incentrato sui soggetti che prendono attivamente parte al ciclo di gestione della *performance*: il vertice politico-amministrativo, la dirigenza, i nuovi Organismi indipendenti di valutazione, cui compete la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice, e l'inedita figura della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), organo centrale al quale sono attribuite prevalentemente funzioni di indirizzo e di controllo.

Nel sesto capitolo, infine, si analizzano le disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 indirizzate specificamente a Regioni ed Enti locali, relativamente ai quali la riforma non ha trovato immediata e piena

attuazione a causa dell' autonomia organizzativa e normativa costituzionalmente garantita di cui godono tali enti.

Capitolo 1

La valutazione in ambito pubblico

1.1. Come definire la valutazione

Valutare significa dare valore ed il valore è il grado di capacità professionale che di volta in volta riconosciamo a un medico, a un avvocato o a un dirigente, a un quadro, a un operatore di un comune o di un'azienda. E il grado di capacità professionale corrisponde ai risultati e agli obiettivi che un dirigente riesce a perseguire e ai comportamenti che adotta per raggiungerli.¹

In particolare, la valutazione nel contesto della Pubblica Amministrazione consiste nell'analisi delle attività del settore pubblico attraverso la raccolta di informazioni che permettano di giudicare l'adeguatezza delle attività stesse. Affinché l'azione pubblica sia efficace, è necessario valutare se le politiche pubbliche e gli organismi volti alla loro realizzazione siano effettivamente capaci di soddisfare le finalità pubbliche per cui esistono.

La Pubblica Amministrazione, dal livello centrale a quello locale, mette in atto una serie di programmi che variano dall'istruzione, ai servizi di pubblica sicurezza, alla viabilità e alle infrastrutture, alla sanità. In tutti i campi in cui si esercita l'azione pubblica si impone la necessità di valutare non solo che le istituzioni esercitino le proprie funzioni nel rispetto della legge e con una gestione corretta delle risorse pubbliche, ma anche che il loro operato riesca ad offrire soluzioni ai problemi pubblici che costituiscono la loro sfera d'azione. La valutazione delle istituzioni scolastiche, ad esempio, dovrà occuparsi del rispetto della legalità nell'utilizzo dei fondi e del buon

¹ Così P. ALBANO-B. CARAPPELLA, *La valutazione della dirigenza. Principi, valori, strumenti e percorsi nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003, p. 15.

operato delle risorse umane. Ma dovrà soprattutto accertarsi di fornire a tutti gli studenti un'istruzione che permetta la loro crescita personale, professionale e che contribuisca al progresso del Paese. Risorse impiegate per programmi scolastici inadeguati potrebbero superare il criterio di valutazione basato sul rispetto della legalità, ma non supererebbero quello dell'efficacia rispetto alle esigenze reali degli studenti. È sempre necessario chiedersi se la Pubblica Amministrazione riesca a fornire una risposta efficace ai problemi di rilevanza pubblica, altrimenti si corre il rischio di allocare in maniera inefficiente le risorse, con una sovrabbondanza di mezzi in aree che necessitano di interventi più modesti, lasciando invece scoperti settori più urgenti. Nel contesto attuale di tecnologie in rapidissima evoluzione, di mercati assai interconnessi e di forti mutamenti sociali e demografici (basti pensare alla partecipazione delle donne al mondo del lavoro, all'allungamento della vita o all'afflusso di migranti) è necessario che il settore pubblico sia capace di rispondere a sfide nuove in maniera rapida ed efficace. La valutazione permette di giudicare se le soluzioni offerte siano in grado di rispondere alle nuove sfide e di calibrare le scelte pubbliche e l'allocazione delle risorse. La valutazione è dunque uno strumento per capire in che direzione si stia muovendo la Pubblica Amministrazione; il suo corollario è la possibilità di correggere la rotta dell'azione pubblica in base alle informazioni acquisite.²

Senza la valutazione, infatti, sarebbe davvero difficile per un ente pubblico operare efficacemente, porsi obiettivi di miglioramento continuo, pensare di dare risposte alle istanze e ai bisogni del cittadino. E ciò perché è assai improbabile che una organizzazione nella quale non esista un sistema di valutazione possa essere flessibile e

²Così E. FAGOTTO, *La valutazione: cos'è, perché è utile*, in M. MARCANTONI-E. ESPA (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010, pp. 21-22.

funzionale. Al contrario, laddove la valutazione esista e venga valorizzata, essa potrà garantire un'azione amministrativa ispirata ai criteri della trasparenza, dell'efficacia e della economicità di gestione, enunciati già nel d.lgs. n. 29/1993.³

1.2. Struttura e finalità della valutazione

Il processo di valutazione è generalmente organizzato in quattro fasi: la raccolta di dati; l'analisi dei dati per trarne informazioni utili; l'espressione di un giudizio, di una valutazione, sulla base delle informazioni raccolte secondo determinati indicatori di qualità; l'utilizzo delle informazioni generate dalla valutazione per migliorare le politiche o i comportamenti delle organizzazioni pubbliche.

Dopo aver definito la valutazione, è logico chiedersi a cosa serva. La risposta a questa domanda varia da organizzazione a organizzazione. In *primis* la valutazione serve per controllare che la gestione delle risorse segua le regole giuridiche, come ad esempio che i fondi pubblici siano utilizzati per obiettivi fissati e che ciò accada rispettando norme, modalità e cicli temporali prestabiliti. In questa accezione la valutazione è assimilabile allo strumento dell'*audit* in quanto controlla che le risorse siano impiegate nel rispetto delle leggi, senza chiedersi se siano rispettati criteri di efficienza o efficacia.

Una seconda finalità della valutazione è quella di costringere le amministrazioni a giustificare le proprie scelte sulla base della propria attività istruttoria. La valutazione infatti si esercita partendo dalla raccolta e dallo studio di dati, che non servono solo a misurare *ex post* la bontà delle scelte pubbliche ma dovrebbero anche essere utilizzati *ex ante* come fondamento delle scelte stesse. In questo senso la valutazione contribuisce a porre un limite all'arbitrarietà della gestione

³ Così P. ALBANO-B. CARAPPELLA, *La valutazione della dirigenza*, cit., p. 15.

della cosa pubblica, usando gli strumenti forniti dalle scienze sociali per dare fondamento ai programmi politici, per valutarli, e per sanzionare o premiare i responsabili.

Un terzo obiettivo consiste nella verifica del raggiungimento degli obiettivi che i *policy-makers* si sono prefissati, ad esempio nell'adottare un certo programma. In questo senso la valutazione serve a stabilire se vi sia congruenza fra risultati (*output*) e obiettivi iniziali (*input*) dell'intervento, come ad esempio se una legge sia riuscita a raggiungere i propri obiettivi.

Infine, un ulteriore scopo della valutazione consiste nella verifica che l'azione pubblica riesca effettivamente a soddisfare i bisogni dei cittadini, migliorando il loro grado di benessere complessivo, inteso nell'accezione di *welfare*. Quest'ultima definizione determina il superamento della valutazione della congruenza con gli obiettivi (che col tempo potrebbero essere diventati obsoleti o potrebbero essere stati formulati volutamente in modo nebuloso per occultare le responsabilità o i limiti di un programma) per giungere a chiedersi se il settore pubblico riesca effettivamente a rispondere in maniera dinamica a problemi nuovi e ai bisogni dei cittadini, costringendo i governanti a una continua riflessione sulle finalità dell'azione pubblica e all'adeguamento dei comportamenti rispetto a bisogni in evoluzione.

Le finalità descritte sopra non si escludono a vicenda. Al contrario, una buona valutazione si preoccupa a) del rispetto della legalità nell'azione pubblica; b) di fondare le scelte pubbliche e i programmi sull'evidenza fornita dai dati, sviluppando modelli e previsioni di costo e beneficio, secondo i metodi forniti dalle scienze sociali; c) di verificare che i programmi raggiungano gli obiettivi prestabiliti; d) che tali obiettivi non scaturiscano da burocrazie autoreferenziate, ma che siano sempre in linea con le esigenze e il benessere dei cittadini. Una

valutazione che non risponda a tutte queste finalità finisce per essere parziale e di scarsa utilità.⁴

1.3. Valutazione e *accountability*

Dalle diverse funzioni elencate sopra si desume facilmente che la valutazione dell'azione pubblica permette anche l'esercizio di meccanismi di *accountability*, il principio cardine della *governance* democratica. Il concetto di *accountability*, che, com'è noto, non trova facile traduzione nella lingua italiana, implica l'obbligo per chi governa di rendere conto del proprio operato ai cittadini, che hanno temporaneamente loro delegato l'esercizio del potere. L'*accountability* comporta anche la possibilità che chi rende conto possa essere premiato per aver operato bene o penalizzato, ad esempio con la rimozione. In democrazia uno dei momenti in cui si esercita l'*accountability* è quello delle elezioni, in cui si conferma la fiducia a chi governa bene o si sceglie di delegare il potere ad altri nella speranza che lo esercitino nell'interesse pubblico.

Essa definisce anche una relazione fra chi svolge una funzione e chi vigila sul suo operato. La valutazione permette l'esercizio dell'*accountability* perché tramite essa, vengono raccolte le informazioni che permettono di esprimere un giudizio su come vengono svolte funzioni o erogati servizi e di premiare o penalizzare scelte e comportamenti pubblici. Attraverso la valutazione si esercita l'*accountability* verticale (ad esempio quella dei dirigenti di una struttura nei confronti dei livelli più alti della gerarchia), di autorità esterne di revisione o dei referenti politici eletti dai cittadini. In una logica weberiana di burocrazia gerarchizzata, la sfera amministrativa ha le proprie regole di *accountability* di tipo verticale, culminante con la

⁴ Così E. FAGOTTO, *La valutazione: cos'è, perché è utile*, cit., pp. 22-23.

figura del ministro (oppure, a livello locale, dell'assessore), che risponde davanti alla sfera politica, a sua volta vincolata da *accountability* nei confronti dei cittadini. In tale senso i cittadini esercitano la *accountability* solo nel momento del voto, quando scelgono i propri rappresentanti, che a loro volta sceglieranno e terranno *accountable* l'apparato amministrativo.

E' chiaro come questa visione assai gerarchica e verticale del concetto di *accountability* sia sempre più anacronistica nel contesto attuale dove una miriade di soggetti ibridi pubblico-privati garantiscono servizi, dove vi è maggior accesso all'informazione pubblica anche grazie a Internet, dove il cittadino-cliente può valutare la qualità dei servizi che riceve e partecipare ai processi decisionali pubblici. Oggi è preferibile fare riferimento a modelli di *accountability* orizzontale e diffusa, poiché l'attività delle organizzazioni pubbliche è sottoposta, in linea di principio, non solo a forme di controllo di tipo tradizionale ma anche al controllo dei cittadini, della società civile, del settore privato, e di soggetti nazionali ed internazionali. Alcuni hanno coniato il concetto di "*accountability* a 360 gradi", per definire relazioni in cui un soggetto non è solo *accountable* verso i propri superiori, ma anche verso i propri pari, verso i subordinati, verso i cittadini, verso il settore privato, insomma, verso tutti i soggetti che costituiscono l'ambiente in cui opera. In quest'ottica i cittadini (*principals*) riescono a controllare l'operato di tutti coloro che amministrano gli affari pubblici per loro conto (*agents*), realizzando quindi meccanismi di *accountability* orizzontale non solo al momento delle elezioni, ma in tutte le innumerevoli occasioni di interazione con la sfera pubblica. In assenza di informazioni e di valutazione la *accountability* diffusa, definita da alcuni concetto "sine qua non" della *governante* democratica, non si potrebbe realizzare, con un'evidente erosione della garanzia di legittimità del settore pubblico e della fiducia dei cittadini nei suoi confronti. La trasparenza nella gestione

della cosa pubblica è quindi una condizione imprescindibile per esercitare quel controllo diffuso che è alla base delle moderne democrazie.⁵

⁵ Così E. FAGOTTO, *La valutazione: cos'è, perché è utile*, cit., pp. 24-25.

Capitolo 2

L'evoluzione della normativa in materia di valutazione della dirigenza pubblica

2.1. Il D.P.R. n. 748/1972 e l'istituzione formale della dirigenza statale

L'introduzione della dirigenza nelle amministrazioni statali, ossia di un corpo di alti funzionari che avrebbe dovuto svolgere nel settore pubblico una funzione tendenzialmente assimilabile a quella svolta dai dirigenti delle grandi aziende private, è avvenuta con il D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, con il quale è stato attribuito ai funzionari il c.d. *status* dirigenziale, costituito dalla titolarità di una pluralità di competenze autonome e di rappresentanza. Fino a quel momento si era perpetuato il modello definito al tempo dell'Unità d'Italia dalla legge Cavour del 23 marzo 1853 n. 1483, caratterizzato dalla totale subordinazione dei funzionari direttivi agli organi politici.⁶ Detta legge, prevedendo un modello gerarchico-piramidale, combinava il principio costituzionale, di derivazione inglese, della piena responsabilità dei Ministri davanti al Parlamento per la direzione e l'esecuzione dell'attività amministrativa con quello organizzativo, di derivazione francese, che si rifaceva alla concezione napoleonica dello stato accentrato e costruito secondo l'archetipo delle strutture militari. Il risultato era un sistema politico-organizzativo in cui l'unica competenza con rilevanza esterna era quella del Ministro, che assommava in sé la duplice funzione di responsabile politico verso il Capo dello Stato o verso il Parlamento e di capo dell'amministrazione, con titolarità del potere direttivo e dei poteri legati alla sua posizione di superiore gerarchico.

⁶ Così P. FUSO, *Il dirigente pubblico: storia ed evoluzione di una categoria di confine*, in « Osservatorio sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni », 2009, p. 1.

Tale modello entrò in crisi soltanto nel 1948, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la quale introdusse per la prima volta in modo consapevole, nella nostra storia giuridica, il problema della separazione dell'amministrazione dal governo e della tutela di essa contro l'azione del governo quale organo politico".⁷

In sede di Assemblea Costituente venne avanzata la proposta di introdurre un ordinamento amministrativo caratterizzato dalla puntuale attribuzione di una sfera autonoma di competenze. Ne fu autorevole portavoce Costantino Mortati con la formula: « Ogni Ministro dirige l'amministrazione ad esso affidata. Nell'ambito delle sue direttive i funzionari dirigenti dei vari servizi assumono la diretta responsabilità degli atti inerenti i medesimi ». L'intenzione era chiara: definire con esattezza i compiti e i poteri assegnati a ciascun ufficio e individuare di conseguenza il soggetto responsabile di ogni azione.

A conclusione del dibattito, la formula prescelta fu quella oggi vigente dell'art. 97, comma 2, Cost.: « Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ».

Così come formulata, la disposizione non sancisce il principio della separazione tra politica ed amministrazione ma lascia ampio spazio al legislatore in sede di adeguamento del modello esistente al nuovo assetto costituzionale. Tuttavia, e nonostante l'affermazione del tradizionale principio di responsabilità ministeriale (art. 95, comma 2, Cost.), sono state espresse varie argomentazioni a sostegno di una lettura dell'art. 97, comma 2, nel senso di una "separazione delle funzioni" tesa a ridimensionare la tradizionale riduzione al vertice di tutta l'attività amministrativa. In particolare, il principio rigorosamente verticistico risulterebbe difficilmente conciliabile con quello di imparzialità dell'amministrazione pubblica, dettato dall'art. 97 comma 1 Cost. e confermato implicitamente sia dalla previsione del

⁷ Così M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 9.

reclutamento dei pubblici dipendenti tramite concorso (art. 97, comma 3, Cost.) sia dalla disposizione che sancisce che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della nazione (art. 98, comma 1, Cost.). L'imparzialità sarebbe infatti compromessa se si accogliesse "rigidamente" il principio gerarchico: il Ministro, quale rappresentante di una maggioranza sarebbe inevitabilmente portato a privilegiare un punto di vista di parte nella stessa gestione corrente.

Nei primi decenni di vita repubblicana, nonostante voci dottrinali avessero manifestato con sempre maggiore continuità la possibilità, oltreché l'esigenza, di modificare il rapporto tra politica e amministrazione, continuò a predominare l'idea che il principio della responsabilità ministeriale impedisse l'attribuzione alla burocrazia ministeriale di veri e propri poteri decisionali. Prevalse, cioè, una visione accentrata e gerarchica dell'amministrazione, che considerava la burocrazia come apparato esclusivamente ausiliario e di esecuzione.⁸

Solo negli anni '60 vide la luce la legge delega 18 marzo 1968, n. 249 per il riordino dell'amministrazione centrale, il decentramento delle funzioni, il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali. Tale legge – non attuata in ragione della fine della IV legislatura – prevedeva, facendo salvo il principio gerarchico, che i dirigenti potessero adottare, oltre agli atti vincolati, anche atti comportanti apprezzamenti tecnici e atti di natura discrezionale, pur con notevoli limitazioni.

L'esigenza di una ridefinizione del rapporto tra organi politici e burocratici divenne impellente a seguito dell'approvazione della legge 17 marzo 1970, n. 281, con cui si prevede il trasferimento di alcune funzioni statali alle neo-istituite Regioni a statuto ordinario. Nelle intenzioni del legislatore, ascrivibili ai principi del decentramento amministrativo, ciò avrebbe comportato una consistente riduzione e

⁸ Così A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *Dirigenza Area 1*, in F. CARINCI-S. MAINARDI (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, 2005, pp. 15-18.

trasformazione dei compiti spettanti alla amministrazione centrale dello Stato: privata della maggior parte delle attribuzioni connesse all'adozione di provvedimenti concreti, questa sarebbe stata destinata a un ruolo prevalentemente di indirizzo e di coordinamento.⁹

Ne era consapevole soprattutto l'alta burocrazia, che auspicava che al ridimensionamento delle funzioni ministeriali seguisse una valorizzazione del suo nuovo ruolo. Con l'art. 12 della legge delega 28 ottobre 1970, n. 775 si affermò « una nuova disciplina delle funzioni dirigenziali – comprese quelle relative alle amministrazioni a ordinamento autonomo – e delle attribuzioni esterne e interne degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato in attuazione degli artt. 5, 95, 97 e 98 della Costituzione e in armonia con la realizzazione del decentramento regionale ». A tale previsione si affiancò quella – imprescindibile per la realizzazione di una effettiva separazione tra politica ed amministrazione – del riordino degli uffici statali interessati e dell'istituzione delle Regioni.

Il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (« *Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo* ») presentava alcune rilevanti difformità e lacune rispetto ai principi direttivi contenuti nella legge delega. Ciò non sfuggì alla Corte dei Conti, la quale, ricevuto il decreto per l'apposizione del visto e per la conseguente registrazione, in un primo tempo le negò. La sua opposizione si basava su una constatazione fondamentale: al contrario di quanto previsto nella legge delega, il decreto delegato non affrontava contestualmente riforma della dirigenza e ristrutturazione dei Ministeri, con individuazione degli uffici dirigenziali ma si limitava solo alla prima.

A tali osservazioni la Presidenza del Consiglio dei Ministri rispose insistendo sull'autonomia della delega per la disciplina della dirigenza rispetto a quella per la riorganizzazione dei Ministeri; aggiunse, altresì,

⁹ Così P. FUSO, *Il dirigente pubblico: storia ed evoluzione di una categoria di confine*, cit., p. 2.

che comunque l'iter per l'emanazione della restante parte della delega era già stato avviato, essendo addebitabile il ritardo solo a una inaspettata serie di eventi politici. E così deliberò di dar corso al decreto delegato, costringendo le Sezioni Riunite della Corte dei Conti a ordinarne la registrazione con riserva.¹⁰

Con il D.P.R. n. 748/72 si procedette all'istituzione della dirigenza statale nel chiaro tentativo di ridisegnare il rapporto tra politica e amministrazione sottraendo l'alta burocrazia alla previgente piena dipendenza gerarchica dal Ministro, al fine di farne un corpo di collaboratori del vertice politico dotato di competenze e autonomia proprie. A tal fine, accanto alla responsabilità penale, civile ed amministrativa, previste dall'art. 28 Cost., nelle ipotesi di violazione di diritti dei privati o della pubblica amministrazione, venne configurata una specifica responsabilità legata alla posizione dirigenziale. L'art. 19 del D.P.R. – dopo aver introdotto in generale la nozione di responsabilità dirigenziale per il buon andamento, l'imparzialità e la legittimità dell'operato degli uffici a capo dei quali i dirigenti sono preposti – istituì la responsabilità di tali dirigenti in funzione « sia dell'osservanza degli indirizzi dell'azione amministrativa emanati dal Consiglio dei Ministri e dal Ministro per il Dicastero di competenza, sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, sia del conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici cui sono preposti ». Si cercò in questo modo di correlare la responsabilità non ai singoli atti ma all'attività complessiva svolta dal dirigente; si parlò perciò di responsabilità “manageriale”¹¹, in quanto configurabile in capo al dirigente nel caso di mancato o incompleto raggiungimento di

¹⁰ Così A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *Dirigenza Area I*, cit., p. 19-21.

¹¹ In dottrina SANDULLI (*Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 229) definisce la responsabilità descritta dal d.p.r. 748/72 come una responsabilità di tipo manageriale, analoga a quella dei dirigenti delle imprese private, la quale attiene essenzialmente alle capacità.

un risultato nell'organizzazione del lavoro e nell'attività dell'ufficio da lui diretto.

Si prevede, inoltre, che i risultati negativi, eventualmente rilevati, nell'organizzazione del lavoro e nell'attività d'ufficio dovessero essere contestati ai dirigenti con atto del Ministro, sentito il competente dirigente generale. Il parametro in base al quale verificare i risultati concreti ottenuti, con particolare riguardo al buon andamento dell'amministrazione, all'ordinamento dei servizi e alla loro efficienza era rappresentato dalle direttive emanate dal Ministro, delle quali però non venivano specificate forma, tempi e modalità con le quali le stesse avrebbero dovuto essere impartite. Secondo tale procedimento, qualora non si fossero ritenute fondate le giustificazioni addotte dall'interessato a seguito della contestazione, il Ministro avrebbe riferito al Consiglio dei Ministri, nel caso di dirigenti generali, o al Consiglio di Amministrazione¹², nel caso di dirigenti superiori e primi dirigenti. Fra le sanzioni conseguenti all'accertamento della responsabilità dirigenziale, furono indicate, in casi particolari, il collocamento dei dirigenti generali a disposizione dell'amministrazione di appartenenza (il provvedimento avrebbe dovuto essere deliberato dal Consiglio dei Ministri, per un periodo non superiore ai tre anni, decorso il quale essi sarebbero stati collocati a riposo di diritto); nei casi di rilevante gravità o di responsabilità reiterata, invece, il Consiglio dei Ministri avrebbe potuto deliberare il collocamento a riposo dei dirigenti generali per ragioni di servizio, pur in assenza di un precedente collocamento a disposizione. Fu inoltre

¹² Tale organo rappresentava un punto di raccordo fra l'azione politica e l'attività amministrativa e avrebbe dovuto assolvere a una funzione mediatrice, pur senza avere compiti di amministrazione attiva. Non si riscontra una norma che delinea in maniera chiara le competenze tuttavia esso rappresenta una sorta di "conferenza dei direttori generali", che registra l'andamento dell'azione amministrativa svolta dai dirigenti e dei risultati da essa conseguiti, chiamato tra l'altro a valutare i più rilevanti provvedimenti adottati dall'amministrazione sui quali esprimeva un parere. Tale Consiglio, è stato soppresso dall'art. 1, comma 29, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, sugli interventi collettivi di finanza pubblica. In tal senso M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, Bologna, 1994, p. 63.

previsto il potere del Consiglio di Amministrazione di deliberare il trasferimento dei dirigenti superiori e dei primi dirigenti ad altre funzioni di corrispondente livello.¹³

In realtà la riforma del '72 non riuscì a produrre i risultati sperati dal legislatore, a creare un nuovo rapporto tra politica e amministrazione né fu in grado di forgiare la figura del dirigente pubblico sul modello del manager privato, in possesso di poteri propri e della capacità di assumere responsabilità degli atti di gestione e conseguentemente dei risultati. In questi anni si verificò, in definitiva, solo uno “scambio sicurezza-potere tra organi politici ed alta burocrazia”.¹⁴

La riforma fallì essenzialmente per due motivi, uno di carattere strutturale e uno di tipo funzionale.

Da un primo punto di vista, il decreto delegato conteneva un vizio di fondo, correttamente individuato dalla Corte dei Conti e trascurato dal Consiglio dei Ministri, consistente nella mancanza della contestuale ristrutturazione organizzativa a fianco di quella della dirigenza dei Ministeri. Il decreto delegato, infatti, fissò il numero dei dirigenti senza aver previamente preso in considerazione il relativo presupposto organizzativo, costituito dalla determinazione analitica degli uffici di livello dirigenziale; tale difetto fu reso ancor più grave dal massiccio trasferimento di competenze statali alle Regioni, che determinò una dislocazione della dirigenza indipendente dalle strutture in cui essa era chiamata ad operare.¹⁵ Inoltre l'assegnazione di poteri ai dirigenti fu alquanto contenuta, in quanto rimasero forti tratti del modello gerarchico, fra i quali il mantenimento in capo agli organi politici del

¹³ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2012, pp. 281-282.

¹⁴ Così S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica*, Bologna, 1978, p. 116.

¹⁵ Così M. CLARICH-D. ILARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 1993, p. 125.

potere di annullamento degli atti dirigenziali per motivi di legittimità e il potere di emanare i provvedimenti di revoca e di riforma.¹⁶

Da un secondo punto di vista, già nella prima fase, il decreto dovette confrontarsi con un atteggiamento dilatorio degli organi politici, seguito da un indirizzo attuativo estremamente al ribasso finalizzato a limitare, o addirittura precludere, lo spazio di relativa autonomia dirigenziale. La resistenza della classe politica si concretizzò nella mancata emanazione da parte dei Ministri, negli anni che vanno dal 1976 al 1987, delle direttive generali e delle deleghe previste dal D.P.R. n. 748/1972, funzionali alla determinazione delle sfere di competenza dei dirigenti: il mancato adempimento di tale obbligo fece venir meno il requisito indispensabile per il varo di una effettiva responsabilizzazione del dirigente.¹⁷

L'attuazione della legge che doveva cambiare i rapporti tra politica e amministrazione rimase sulla carta e determinò la riespansione – ammesso che vi fosse stata una reale compressione – della posizione di “dominio” della politica e la corrispondente ritirata della burocrazia, effettuata senza troppa resistenza.¹⁸

2.2. La riforma Cassese

Nel corso del decennio successivo il processo di riforma della dirigenza statale rimase sostanzialmente sospeso: riemerse negli anni '90 allorquando, con lo scopo di potenziare l'efficienza e

¹⁶ Così C. D'ORTA, *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali.*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario diretto da F. CARINCI, Milano, 1995, p. 218.

¹⁷ Così A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *Dirigenza Area I*, cit., p. 21-22.

¹⁸ Così S. SEPE, *Aspetti dell'amministrazione pubblica italiana nel 1980*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 1», 1981, p. 20.

l'economicità dell'azione amministrativa, la questione del rapporto tra politica e amministrazione riacquistò piena rilevanza.¹⁹

La limitatezza delle risorse finanziarie, la sottoposizione di molte pubbliche amministrazioni alla legge della concorrenza per l'eliminazione delle situazioni di monopolio, le pressioni della collettività per l'erogazione di servizi tempestivi ed efficienti evidenziarono la necessità di una maggiore produttività dell'azione amministrativa. Ciò determinò l'esigenza di realizzare un nuovo equilibrio tra il principio di garanzia e il principio di efficienza dell'agire amministrativo, nella convinzione che la legittimazione dello stesso non potesse più fondarsi sulla sola legalità ma richiedesse anche una crescente attenzione per l'efficienza e l'efficacia.²⁰

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione - è stato osservato - non ha interessato soltanto l'Italia, ma anche l'Europa e i Paesi extraeuropei di democrazia occidentale. Infatti, negli anni '90 le stesse logiche innovative hanno ispirato, pur con gli adattamenti richiesti dalle specificità dei singoli Paesi, i programmi di riforma amministrativa varati dapprima nel Regno Unito, poi negli Usa e nei Paesi nord europei, quindi in Germania e infine anche in Francia.

Si è trattato di un processo di dimensione mondiale per il quale si è ormai imposto il nome *New Public Management* (NPM), a significare la congiunzione tra il carattere pubblico delle organizzazioni e l'ispirazione aziendalistica delle tecniche di gestione.

Il NPM si concretizzò in una serie di idee e di modelli teorici che cercarono di trasferire gli approcci utilizzati nel settore privato in quello pubblico. In particolare, la caratteristica principale di tale paradigma fu rappresentata dal ricorso a logiche di mercato, che hanno generato anche un profondo cambiamento del linguaggio utilizzato

¹⁹ Così F. TRIMARCHI, *Brevi osservazioni sulle linee evolutive dell'amministrazione in materia di organizzazione degli uffici*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, I, Milano, 1993, p. 739.

²⁰ Così B. DENTE, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, 1995, p. 65.

all'interno del settore pubblico. In ogni amministrazione pubblica è possibile constatare l'attribuzione di medesimi significati a termini come *performance*, obiettivi, contabilità economica, controllo di gestione, etc.²¹ L'applicazione dei principi di tale modello ha accompagnato in particolare il passaggio da una fase in cui si riteneva che il rapporto tra politica e amministrazione dovesse essere necessariamente basato sul principio di gerarchia a una fase in cui questo rapporto ha cominciato ad essere letto in termini di *partnership*, con un approccio orientato al risultato e all'efficienza. Ciò ha consentito di rafforzare gli strumenti regolativi connessi al controllo delle *performance* dell'alta dirigenza e all'individuazione dei criteri di misurazione delle prestazioni.

D'altro canto, la questione della modernizzazione della pubblica amministrazione è di fondamentale importanza: un'amministrazione efficiente, un progresso reale nei servizi resi ai cittadini e alle imprese è tale da influire direttamente anche sullo sviluppo economico del Paese. Si tratta, nella sostanza, di ricostruire la macchina amministrativa dello Stato migliorandone il prodotto, sopprimendo procedure inutili, semplificando quelle necessarie, riducendo incombenze e pesi.²²

Segnali positivi di questa tendenza al rinnovamento furono la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 e il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nei quali furono fissati gli elementi portanti del processo riformatore: privatizzazione del pubblico impiego, separazione fra politica e amministrazione, principio di responsabilità, cultura del risultato, gestione per obiettivi, efficacia, efficienza, controlli, valutazioni. In particolare, si individuarono la partecipazione e l'ascolto dei cittadini quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l'efficacia

²¹ Così P. RUGGERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, Siena, 2011, pp. 60-62.

²² Così A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *Dirigenza Area I*, cit., p. 731.

dei servizi prestati.²³ In questo contesto l'attenzione è progressivamente spostata da un'amministrazione più incentrata sulla forma ad un'amministrazione attenta ai risultati e, quindi alla *performance*, e alla soddisfazione del cittadino.²⁴

Innanzitutto, la legge delega n. 421/1992 all'art. 2, comma 1, lett. a) sancì la riconduzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla disciplina civilistica e la conseguente regolamentazione mediante contrattazione collettiva. Rimasero esclusi dalla privatizzazione i magistrati ordinari e amministrativi, gli avvocati e i procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia, il personale delle carriere diplomatica e prefettizia.²⁵

In secondo luogo, l'art. 2, comma 1, lett. g) della medesima legge prospettò « la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa » e, sulla base di essa, « l'affidamento ai dirigenti – nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo – di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione delle risorse strumentali » allo scopo di assicurare economicità, speditezza e rispondenza tra l'attività degli uffici e il pubblico interesse. L'art. 3 del d.lgs. n. 29/1993 accolse testualmente l'indicazione della legge delega: affidò agli organi di indirizzo politico la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, nonché la verifica della rispondenza dei risultati

²³ Così dispone l'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993: « Gli uffici per le relazioni con il pubblico provvedono, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche: a) al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241; b) all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti; c) alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza ».

²⁴ Così M. MARCANTONI, *Le quattro tappe del processo di valutazione della dirigenza*, in M. MARCANTONI-E. ESPA (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010, pp. 27-28.

²⁵ Così P. FUSO, *Il dirigente pubblico: storia ed evoluzione di una categoria di confine*, cit., p. 3.

della gestione alle direttive generali impartite; riconobbe, invece, ai dirigenti, autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo, oltre all'adozione di tutti gli atti di gestione, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Le disposizioni generali contenute nell'art. 3 vennero specificate e adattate alle amministrazioni statali dal successivo art. 14, che, da un lato, razionalizzò il processo di formazione dell'indirizzo e realizzò il legame tra bilancio dell'amministrazione e *budget* attribuito ai dirigenti; dall'altro lato, limitò il potere di avocazione ministeriale solo a particolari motivi di necessità e urgenza specificamente indicati nel provvedimento.²⁶ La cornice fu quella del superamento della configurazione tradizionale-burocratica delle strutture e dei meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione (con i dirigenti come custodi della legittima esecuzione degli atti amministrativi), a vantaggio di un modello di dirigenza più manageriale (i dirigenti come gestori delle risorse dell'Amministrazione e responsabili dei risultati).²⁷

Il d.lgs. n. 29/1993 introdusse anche una nuova normativa con riguardo alla responsabilità dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, l'art. 20, comma 1, dispose: « I dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati in relazione agli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale ».

Vennero, dunque, ridefiniti l'oggetto e i contenuti della responsabilità dirigenziale in base al principio secondo cui la valutazione dell'attività deve avvenire in relazione al complessivo rendimento e non con riguardo all'esattezza e alla correttezza dei singoli adempimenti. L'oggetto della responsabilità fu costituito, per

²⁶ Così A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *Dirigenza Area I*, cit., pp. 24-25.

²⁷ Così F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2009, p. 652.

un verso, dalla realizzazione degli obiettivi affidati ai diversi uffici, così come precisati da programmi, progetti, e direttive adottati dagli organi di vertice dell'amministrazione; per altro verso, dai risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, valutati in base al rapporto tra costi e rendimenti e alla correttezza della gestione delle risorse pubbliche.

Al fine di rendere effettiva la responsabilità dirigenziale, l'art. 2, comma 1, lett. g) della legge n. 241/1992 e l'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 resero obbligatoria l'istituzione, presso ogni amministrazione, di "nuclei di valutazione" o "servizi di controllo interno", composti da dirigenti generali e da esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, il cui compito era essenzialmente quello di verificare la corrispondenza dei risultati dell'azione amministrativa rispetto ai programmi prefissati.

Peraltro, nel nuovo quadro, all'attività valutativa non venne attribuito solo un ruolo premiale (per l'attribuzione al dirigente del trattamento economico accessorio) o sanzionatorio (per l'applicazione delle misure previste nel caso di accertata responsabilità), ma anche l'importante compito di accertare la funzionalità dell'amministrazione per orientare l'azione futura.²⁸

In questo sistema, quindi, i controlli interni avevano ad oggetto "l'azione amministrativa" (art. 20, comma 2, d.lgs. n. 29/1993); il parametro del giudizio era costituito dalla "corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento" (art. 20, comma 2, d.lgs. n. 29/1993); la misura finale consisteva in relazioni trimestrali "sui risultati della loro attività agli organi di direzione", oltre che in provvedimenti di destinazione del dirigente ad

²⁸ Così A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *Dirigenza Area 1*, cit., pp. 249-250.

altro incarico, i quali rappresentavano, tuttavia, misure organizzative e non sanzionatorie (art. 20, comma 10, d.lgs. n. 29/1993).²⁹

L'attuazione pratica però non si dimostrò all'altezza delle aspettative, a causa di una rallentata istituzione degli organismi tecnici per la valutazione dei risultati, « costituiti a pelle di leopardo e tardivamente; composti in termini e modi da non risultare “neutri” con membri appartenenti alla stessa “classe” che deve essere giudicata; ricchi di esperienza giuridica, ma poveri di esperienza gestionale; poco o niente provvisti di risorse e strumenti ».³⁰

Il sistema dei controlli interni delineato dal d.lgs. n. 29 ignorava la varietà degli scopi cui rispondeva l'ampia gamma dei controlli interni, così come la diversità dei rispettivi referenti (i dirigenti ed, eventualmente, organi esterni all'amministrazione, per i controlli di regolarità amministrativo-contabile; i dirigenti, per i controlli di gestione; i ministri o i dirigenti di vertice, per la valutazione dei dirigenti; i ministri, per i controlli strategici e la valutazione dei dirigenti di più alto livello); cosicché l'attribuzione a un unico organo – il servizio di controllo interno o nucleo di valutazione – del compito di svolgere tutti i tipi di controllo interno (strategico, di gestione, di valutazione, di regolarità, ed anche ispettivo) determinò una profonda incertezza circa l'identità e la collocazione funzionale dell'organo. In sostanza, il d.lgs. n. 29 finì per rimettere agli stessi servizi o nuclei la scelta del ruolo da assolvere: quello di supporto e ausilio nei confronti del vertice politico e/o della dirigenza (funzione collaborativa), quello di organismi deputati alla ricerca delle irregolarità, delle illegittimità e delle conseguenti responsabilità (funzione repressiva), o, ancora, quello di organismi titolari di entrambe le funzioni. Salvo aggiungere

²⁹ Così V. CERULLI IRELLI-R. LUCIANI, *I principi generali*, in E. F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, p. 12.

³⁰ Così F. CARINCI, *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi nn. 396/1997 ed 80/1998*, in F. CARINCI-C. D'ORTA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Milano, 1998, XXVIII.

che proprio la commistione di compiti li rese inaffidabili sia per i dirigenti, interessati a non vedersi trasformare l' 'ausilio' in 'sanzione', sia per il vertice politico, dal momento che i servizi o nuclei erano composti (prevalentemente, se non esclusivamente) da dirigenti generali e, cioè, da appartenenti alla stessa categoria dei funzionari soggetti a controllo.³¹

Quest'ultima caratteristica fu, poi, all'origine di un'altra ambiguità, poiché i servizi o nuclei erano posti "alle dipendenze" degli organi di direzione politica, ma, al tempo stesso, "in posizione di autonomia" rispetto ad essi (art. 20, comma 3, d.lgs. n. 29/1993). Inutile sottolineare la natura contraddittoria di queste formule normative, fin troppo esplicite nel non aver voluto risolvere uno dei maggiori problemi che caratterizzano i controlli interni: quello dell'indipendenza-imparzialità dei controllori. E', infatti, ben difficile che un organismo di controllo alle dipendenze dell'autorità politica possa esprimere in assoluta autonomia e, cioè, senza condizionamenti e interferenze, le proprie valutazioni in ordine alla congruenza fra gli indirizzi impartiti all'amministrazione e i risultati di gestione conseguiti dai dirigenti.³²

2.3. La riforma Bassanini

Nell'ambito delle difficoltà appena esposte si inserì la legge 15 marzo 1997, n. 59. Tra i principi guida alla base di tale legge vi era il rafforzamento della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa attraverso il completamento della privatizzazione del

³¹ Così G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, in E. F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, pp. 108-109.

³² Così A. BENEDETTI, *La valutazione della dirigenza nell'attuazione regionale del d.lgs. 29/93*, in F. MERLONI (a cura di), *Riforme amministrative e organizzazione regionale. Prima attuazione del d.lgs. n. 29/93*, Milano, 1999, p. 156.

personale pubblico. All' art. 11, comma 1, lett. c) venne anche prevista la delega al Governo per il riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche. Per effetto di tale delega venne emanato il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, che definì attraverso una disciplina più puntuale e completa il nuovo sistema dei controlli interni.³³

La nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 286 articolò il *genus* del controllo interno in quattro figure specifiche, ciascuna con diversi oggetti, parametri, misure e ciascuna attribuita alla competenza di strutture differenziate:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 2), volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- il controllo di gestione (art. 4), inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati;
- la valutazione dei dirigenti (art. 5), diretta a valutare le prestazioni del personale con incarico dirigenziale;
- la valutazione e il controllo strategico (art. 6), intesi ad apprezzare l'adequatezza, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e programmi stabiliti dagli organi di indirizzo politico.

L'art. 7 del decreto introdusse un nucleo di disposizioni di carattere organizzativo, poiché non si limitò a conferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nuovi compiti e funzioni relativi alle attività di controllo interno ma provvide anche ad attribuirli direttamente alla competenza di uffici che dovevano essere contestualmente istituiti: il Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato,

³³ Così A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *Dirigenza Area I*, cit., p. 250.

previsto dal comma 2 dell'articolo in esame, e l'Osservatorio sui sistemi di controllo interno, che il comma 3 collocò nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999 dettò i principi organizzativi generali, lasciando alle singole pubbliche amministrazioni il compito di dotarsi in concreto, in relazione alle rispettive esigenze, degli "adeguati" strumenti organizzativi e funzionali del controllo interno.

In primo luogo, le lett. *a)* e *b)* sancirono un principio fondamentale, diretta conseguenza di quello che impone la separazione tra politica e amministrazione: la non sovrapponibilità tra strutture destinate alle attività di valutazione e controllo strategico, le quali sono chiamate a rispondere direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo e che svolgono, di regola, l'attività di valutazione dei dirigenti (ma solo di quelli) direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo (lett. *a)* e le strutture destinate al controllo di gestione e l'attività di valutazione dei dirigenti, di pertinenza di strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata (lett. *b)*).

In secondo luogo, si affermò il principio della generale integrazione tra l'esercizio del controllo di gestione, strategico e della valutazione dei dipendenti. E' una previsione quanto mai opportuna, in relazione alle dichiarate finalità del controllo interno come mezzo migliorativo dei diversi livelli di azione pubblica. Tale principio impose un andamento integrato delle diverse componenti del controllo interno: dalla scelta degli obiettivi in sede politica alla verifica della loro concreta attuazione in sede amministrativa, fino alla nuova programmazione dei futuri indirizzi politici, calibrati sulla scorta dei precedenti risultati di gestione, favorendo così la circolarità dell'azione amministrativa e quindi la garanzia di un costante e stretto

coordinamento tra le singole fasi dell'agire (indirizzo, attuazione, controllo).

Infine, si introdusse un generale principio di separazione tra il momento formale e sostanziale del controllo interno nella disposizione che vietata « di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico » (lett. *e*). I due piani del controllo erano infatti differenti a livello ontologico: quello di regolarità era preordinato alla garanzia di un'azione immune da vizi, a presidio del valore della legalità, si configurava come controllo di natura repressiva e, unico tra i controlli interni, determinava l'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti della riscontrata irregolarità (art. 1, comma 6); quelli di gestione, strategico e la valutazione dei dirigenti erano pensati in funzione dell'ottimizzazione delle scelte di politica pubblica o dell'azione amministrativa nel suo complesso. Doveva pertanto escludersi ogni possibilità di interferenza in fase di svolgimento dei due diversi tipi di controllo interno.

I principi del decreto avevano una forza vincolante differenziata nei confronti delle diverse amministrazioni pubbliche.

Anzitutto, il principio della separazione tra politica e amministrazione – principio sul quale si basa la stessa impostazione del sistema dei controlli – venne ritenuto cogente e inderogabile nell'ambito di qualsiasi amministrazione (art. 1, comma 2). I restanti principi stabiliti dal decreto in ordine ai controlli interni furono invece dichiarati obbligatori soltanto per le singole amministrazioni statali (invero il decreto parla di “Ministeri”, ma la norma è da ritenere estensibile a tutte le amministrazioni statali, escluse le autorità indipendenti).

Per gli enti del governo territoriale – Regioni, Province e Comuni – i principi del decreto non vennero ritenuti vincolanti, per cui la norma si applicava nei loro confronti solo alla stregua di principi generali, ai

quali i rispettivi ordinamenti avevano facoltà di adeguarsi (art. 1, comma 3).

Il decreto sostituì integralmente la precedente disciplina dei controlli interni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993, correggendone le contraddizioni sopra rilevate (le strutture "in posizione di autonomia" ma poste alle dipendenze dell'autorità politica), e superando talune incertezze e gravi confusioni organizzative: in particolare, l'attribuzione ai "servizi di controllo interno" o ai "nuclei di valutazione", quali strutture uniche nell'ambito di ciascuna amministrazione, di funzioni di controllo di diversa natura, di tipo sia repressivo sia collaborativo, sia sulla legittimità che sui risultati della gestione.³⁴

Nel contesto del nuovo e più sofisticato sistema dei controlli interni, dunque, la valutazione dei dirigenti assunse, per la prima volta, un rilievo proprio e distinto da quello tradizionalmente attribuito ad altri tipi di controlli interni. Essa consisteva nel verificare la *performance* di coloro che gestiscono i centri di responsabilità e le unità organizzative (a livello dirigenziale) in cui essi si articolano, tenendo conto, per un verso, delle "prestazioni" rese in relazione agli obiettivi predefiniti, e, per altro verso, delle "competenze organizzative", definite come "i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative" assegnate ai dirigenti.³⁵

Su entrambi i versanti, la valutazione aveva un punto di riferimento naturale negli esiti del controllo di gestione e, cioè, nelle misurazioni di efficienza-efficacia-economicità eseguite sull'azione delle unità organizzative cui sono preposti i dirigenti da valutare: di qui, l'affermazione e, anzi, l'insistenza del d.lgs. n. 286/1999 sulla necessità che le pubbliche amministrazioni valutino i loro dirigenti « sulla base anche dei risultati del controllo di gestione » (art. 5, comma

³⁴ Così V. CERULLI IRELLI-R. LUCIANI, *I principi generali*, cit., pp. 13-20.

³⁵ Così G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, cit., p. 114.

1).³⁶ Ma i risultati del controllo di gestione fornivano solo alcuni degli elementi o dei parametri utili alla valutazione del dirigente. La definizione di altri criteri era rimessa alla contrattazione collettiva nazionale (art. 5, comma 1), cui spettava di garantire, da una parte, il rispetto della regola aziendalistica secondo cui i parametri della valutazione devono essere – per quanto è possibile – oggetto di negoziazione fra le parti e, dall'altra, l'uniformità dei parametri all'interno di ciascuna area dirigenziale.

Ciò che più interessa è che tutti gli elementi della valutazione, a prescindere dalla loro provenienza, fossero suscettibili di una qualche forma di misurazione-quantificazione sulla base di parametri, indicatori o *standard* stabiliti dall'amministrazione o definiti convenzionalmente (in sede di contrattazione collettiva o individuale), e che questi fossero, comunque, predeterminati, dal momento che l'effettività dell'istituto dipende dalla condivisione, fra amministrazione e dirigente, dei metodi e dei criteri posti a base della valutazione, nonché della loro trasparente applicazione.³⁷ Una preventiva conoscenza degli elementi di valutazione è nell'interesse sia dell'azienda (che orienta, in questo modo, i comportamenti dei propri dirigenti e professionisti), sia del dirigente stesso (che ha una più precisa visione di ciò che ci si aspetta da lui).³⁸

Conclusivamente il legislatore optò per un sistema di valutazione che tenesse conto non solo dei risultati quantificabili prodotti dai dirigenti, ma anche dei comportamenti da questi posti in essere per realizzare gli obiettivi (c.d. valutazione di tipo misto). In questo senso, il legislatore accolse la nozione più scientificamente corretta di *performance*, che abbracciava il riferimento sia al *cosa* viene raggiunto

³⁶ L'art. 5, comma 2, ribadisce, poi, che « la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione ».

³⁷ Così G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, cit., p. 111.

³⁸ Così M. DEL VECCHIO, *La valutazione del personale: alcune riflessioni sull'esperienza delle aziende sanitarie pubbliche*, in *Azienda pubblica*, 2000, p.167.

attraverso la prestazione (il risultato), sia al *come* tale risultato viene raggiunto (la prestazione in senso stretto).³⁹

In termini giuridici, la prestazione del dirigente va intesa come l'oggetto delle obbligazioni da lui assunte con l'atto che gli ha conferito l'incarico e con la stipula del contratto individuale; obbligazioni il cui inadempimento ridonda, a determinate condizioni, nelle ipotesi di responsabilità dirigenziale regolate ora dall'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, che sono: *a*) la responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione e quella per il mancato raggiungimento degli obiettivi; *b*) la responsabilità derivante dalla grave inosservanza delle direttive annuali per l'azione amministrativa e quella che colpisce le ripetute *performance* negative; *c*) la responsabilità connessa alla ancor maggiore gravità delle mancanze di cui *sub b*).

Nel d.lgs. n. 286/1999, ancora oggi vigente, il procedimento di valutazione, avente periodicità annuale, è retto da tre principi di carattere generale (art. 5, comma 2).

Il primo principio consiste nella diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza e costituisce applicazione del più generale principio in base al quale l'autorità che emana l'indirizzo ha il potere di verificarne l'esecuzione, per cui il giudizio valutativo compete al titolare dell'organo, le cui direttive il dirigente immediatamente subordinato è tenuto a eseguire.⁴⁰ Si evita così che la prima valutazione possa essere operata da organi, ad esempio i nuclei di valutazione, che hanno una conoscenza solo indiretta dei valutati, acquisita attraverso informazioni, esame di documenti e audizione degli interessati.

³⁹ Così M. PROVENZANO, *La valutazione delle risorse umane*, in M. MORISI-A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, 2001, p. 104.

⁴⁰ Così G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, cit., pp. 111-113.

Il secondo principio implica l'adozione di un duplice livello di valutazione ove la determinazione del soggetto proponente (o valutatore di prima istanza) viene sottoposta ad approvazione o verifica da parte dell'organo competente (o valutatore di seconda istanza). E' il principio che si può definire di "alterità dei valutatori" ma che non è di generale applicazione. Nei casi in cui si applica, comunque, esso comporta l'illegittimità di una valutazione di seconda istanza non preceduta da una valutazione di prima istanza, onde sarebbero, in tal caso, illegittime le misure adottate nei confronti dei dirigenti. Ma nel caso in cui la valutazione di seconda istanza si discosti dalla proposta, sembrerebbe dover prevalere la seconda valutazione in quanto essa costituisce la vera valutazione, mentre la prima rappresenta una mera proposta.⁴¹

Questi due principi sono immediatamente tradotti in norme operative (art. 5, comma 3) relativamente alle amministrazioni dello Stato.

Per i dirigenti preposti a uffici di livello dirigenziale generale la valutazione è effettuata dai capi-dipartimento o da altro dirigente generale sovraordinato. La norma non indica l'organo competente alla proposta (valutazione di prima istanza), che, infatti, non può esserci, data la coincidenza fra l'organo gerarchicamente superiore e quello cui spetta la valutazione finale. Il che non esclude, tuttavia, che a istruire la valutazione sia chiamato un soggetto diverso da quello deputato alla sua finale adozione.

Per il dirigente ordinario è, invece, previsto che la valutazione avvenga su proposta del dirigente preposto all'ufficio cui è assegnato il dirigente valutato (che può essere anche il titolare dell'ufficio dirigenziale generale) e venga adottata dal titolare dell'ufficio dirigenziale generale. Può accadere, però, che quest'ultimo sia proprio

⁴¹ Così L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano, 2001, pp. 120-123.

il dirigente sovraordinato, verificandosi, anche qui, la coincidenza fra proponente e valutatore finale. Ancora una volta non troverà, quindi, applicazione il principio di “alterità dei valutatori”.

Per i dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni (capi-dipartimento, segretari generali e, ove questi non esistano, direttori generali) la valutazione è adottata dal Ministro sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico. Tra i compiti di quest'ultimo rientra, infatti, anche quello di supportare l'organo di indirizzo politico nella valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli.⁴²

Il terzo principio impone la partecipazione del valutato al procedimento di valutazione in ogni caso e non solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione intenda addivenire a una conclusione non positiva. La mancata esplicitazione da parte della fonte legislativa delle modalità e dei limiti della partecipazione rappresenta una conseguenza del riconoscimento dell'autonomia di ogni singola amministrazione nella determinazione dei sistemi e dei meccanismi di valutazione che devono però in ogni caso rispettare le eventuali regole poste dalla fonte collettiva.⁴³

Il collegamento della valutazione con il controllo di gestione e lo svolgimento in modo integrato di tutti i controlli interni pone in evidenza, anzitutto, che la finalità generale dell'istituto risiede nel concorrere, con gli altri controlli interni, alla ottimizzazione della funzione amministrativa, intesa come l'insieme delle attività necessarie a monitorare il perseguimento degli obiettivi, ad apportare all'organizzazione e alla gestione i correttivi necessari a ottenere i risultati previsti, a rimodulare eventualmente gli obiettivi iniziali in ragione di evenienze sopravvenute, a migliorare i rapporti costi-

⁴² Così G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, cit., pp. 116-117.

⁴³ Così L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, cit., p. 122.

risultati. In questo contesto, la valutazione ha, anzitutto, lo scopo di sostenere i dirigenti nell'assolvimento dei loro compiti, secondo quanto è loro richiesto dal ruolo che rivestono, dagli obiettivi loro assegnati, dalle risorse per essi disponibili; uno scopo, quindi, che rispecchia prevalentemente l'interesse dell'amministrazione alla realizzazione dei suoi piani e programmi, anche se non manca un rilevante profilo di vantaggio per gli stessi dirigenti, nella misura in cui essi, intervenendo tempestivamente sui punti critici della gestione, riescano a elevare la loro *performance*.

Accanto a questa finalità, ve ne sono altre due, che riflettono in pari misura l'interesse dell'amministrazione e quello del dirigente.

La prima consiste nel determinare il presupposto per attribuire o meno al dirigente la quota di retribuzione variabile che, nei sistemi contrattuali di incentivazione, è collegata al conseguimento dei risultati. L'attribuzione della maggior quota di retribuzione costituisce, ovviamente, un interesse del dirigente, ma lo è anche dell'amministrazione, che, nel riconoscere il merito del primo, ne accresce la motivazione al raggiungimento di sempre migliori *performance*, per cui il sistema di incentivazione diventa esso stesso strumentale al raggiungimento dei risultati.⁴⁴

La seconda risiede nel verificare, periodicamente, la collocazione (l'avanzamento, l'arretramento o la stabilità) del dirigente nella 'scala' dei valori professionali interni all'amministrazione. All'esito della valutazione, l'amministrazione sarà legittimata a modificare – *in melius* o *in peius* – l'assegnazione funzionale del dirigente entro la griglia delle 'posizioni di struttura' che identificano, in ciascuna amministrazione, le unità organizzative di livello dirigenziale. In tal caso, la valutazione – proprio in quanto fondata sulle specifiche competenze del dirigente, sulle capacità organizzative da lui dimostrate e sui risultati conseguiti – è in grado di innescare meccanismi di

⁴⁴ Così M. PROVENZANO, *La valutazione delle risorse umane*, cit., p. 129.

progressione o di regressione in carriera, sui quali non poco influisce, peraltro, la contrattazione collettiva.

Con riferimento alle ultime due finalità, va segnalato che le norme non si occupano degli esiti della valutazione positiva, per cui, in questo caso, l'eventuale assegnazione di un incarico di maggiore responsabilità è rimessa alla contrattazione individuale. Le norme si occupano, invece, della valutazione negativa, in esito alla quale esse legittimano misure sanzionatorie a carico dei dirigenti, per i risultati negativi dell'attività svolta, per il mancato raggiungimento degli obiettivi, per la grave inosservanza delle direttive ricevute, o, infine, per la ripetuta valutazione negativa dei risultati.

Proprio la diversità di funzioni cui assolve la valutazione dei dirigenti nel settore pubblico è una delle cause che hanno frenato l'affermazione dell'istituto.⁴⁵

2.4. Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali

Con riferimento agli Enti locali, dopo il d.lgs. n. 286/1999, è intervenuta un'apposita normativa che riproduce sostanzialmente quella prevista dal decreto medesimo e che è confluita nel Tuel (d.lgs. n. 267/2000). Con tale legislazione gli Enti locali vedono precisate, per la prima volta, le loro responsabilità rispetto alla valutazione e all'attenzione del cittadino.

In particolare, l'art. 147 ha recepito pressoché integralmente le quattro tipologie di controlli interni previste dal d.lgs. n. 286 per la generalità delle amministrazioni statali, ribadendo, anche per i controlli interni degli Enti locali, il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

⁴⁵ Così G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, cit., pp. 113-114.

Il comma 3 dell'art. 147 prevede, poi, che gli stessi Enti locali possano derogare, nell'organizzazione dei controlli interni, agli altri principi fissati dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999, quali ad esempio la distinzione tra la struttura cui è affidato il controllo di gestione e quella cui è affidato il controllo di regolarità amministrativa e contabile.⁴⁶ Ne deriva che gli Enti locali, nel rispetto delle modalità previste dal Testo Unico, possono organizzare il sistema dei controlli interni come meglio credono e che l'unico principio inderogabile, a cui non si può sottrarre nemmeno l'autonomia normativa e organizzativa degli Enti locali, è la distinzione fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

Per quanto riguarda specificamente la valutazione della dirigenza, il Testo Unico non dice molto, lasciando agli enti interessati ampi spazi di autonomia normativa e organizzativa.

E' in questo periodo che si intensificano, nelle Regioni e nei grandi centri urbani, le attività di valutazione attraverso esperienze interessanti sia per il metodo che per gli strumenti utilizzati. E' tuttavia opportuno sottolineare che queste esperienze, pur valide per l'impulso innovativo che hanno dato alle amministrazioni, si sono tradotte nei fatti più come la risposta a un adempimento burocratico che come sprono a un reale rinnovamento della qualità della gestione e dei servizi erogati.⁴⁷

2.5. La Riforma Brunetta

L'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 di attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15 in

⁴⁶ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p.224.

⁴⁷ Così M. MARCANTONI, *Le quattro tappe del processo di valutazione della dirigenza*, cit., p. 30.

materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ha alzato il sipario sulla riforma Brunetta.⁴⁸

Decisivo a tale proposito è stato il sostanziale fallimento della supposta centralità dei controlli interni delineati dal d.lgs. n. 286/1999, ascrivibile tanto alla resistenza culturale della dirigenza, ferma nel concepire la propria valutazione come mero adempimento burocratico anziché come strumento essenziale di buona gestione, quanto al fatto che la politica abbia rinunciato a definire strategie e a governare per politiche.⁴⁹

Il problema della definizione degli obiettivi strategici e, gerarchicamente, degli obiettivi più direttamente operativi affidati ai diversi livelli dirigenziali sottostanti, ha evidenziato svariate criticità. Anzitutto il raccordo solo episodico tra obiettivi stabiliti con il programma di governo e obiettivi strategici delle singole amministrazioni; a ciò è inevitabilmente seguito un controllo, un monitoraggio e una rendicontazione delle attività di governo centrati più sulla produzione legislativa che non sul concreto raggiungimento di obiettivi. In secondo luogo, l'insufficiente attenzione da parte dei vertici politici delle amministrazioni verso una ponderata e calibrata definizione degli obiettivi generali delle amministrazioni. In terzo luogo, il conseguente indebolimento dell'intera catena gerarchica di obiettivi affidati ai vertici apicali della dirigenza e ai livelli dirigenziali inferiori. Infine l'altrettanto conseguente autoreferenzialità da parte della dirigenza nella fissazione dei propri obiettivi, trasformando in un atto superficiale e meramente burocratico il rapporto tra risultati e retribuzione.

⁴⁸ Così F. LAMBIASE, *Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati*, in M. MARCANTONI-E. ESPA (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010, p. 33.

⁴⁹ Così' A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in « [www. astrid.eu](http://www.astrid.eu) ».

E' evidente che in assenza di obiettivi credibili (o in presenza di obiettivi solo formali e non riscontrabili) l'intero processo di misurazione e valutazione rischia di perdere molta della sua utilità e del suo significato.⁵⁰

Proprio alla luce dei problemi emersi dall'attuazione dell'impianto normativo costruito dal d.lgs. n. 286, l'intervento legislativo delegato del 2009 riforma in maniera organica la disciplina e il sistema di incentivi che regolano il funzionamento della pubblica amministrazione e del pubblico impiego, con il duplice obiettivo di diffondere nell'amministrazione la cultura della valutazione e di premiare i capaci e i meritevoli, facendo leva su concetti ai quali in anni recenti è stato dato poco peso: la valorizzazione del merito, le pari opportunità di diritti e doveri, la trasparenza dei risultati, la soddisfazione dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi. Il riferimento normativo di tali principi è l'art. 3 del d.lgs. n. 150/2009, che al comma 1 sancisce quella che potremmo definire la "regola d'oro", secondo cui la misurazione e la valutazione della *performance* sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati della pubblica amministrazione e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

L'attuazione della riforma è accompagnata dall'istituzione di un sistema di attori, che si affiancano all'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione: la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (Civit), che assorbe le funzioni del vecchio Comitato Tecnico Scientifico per il

⁵⁰ Così M. MARCANTONI, *I grandi nodi da sciogliere*, in M. MARCANTONI-E. ESPA (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010, pp. 51-54.

coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 286/1999, e gli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (Oivp), che mutuano le competenze riconosciute ai vecchi servizi di controllo interno abrogati dalla riforma Brunetta, assorbendone le funzioni di controllo strategico.⁵¹

⁵¹ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 38-39.

Capitolo 3

I principi ispiratori del nuovo processo di valutazione della dirigenza pubblica

3.1. Il concetto di *performance*

Negli ultimi due decenni, a livello internazionale⁵², il tema della misurazione e valutazione della *performance* ha assunto un ruolo di assoluta centralità nell'ambito dei processi di riforma delle amministrazioni pubbliche. I vari tentativi di innovazione sono stati accomunati nella sostanza dall'obiettivo di realizzare un orientamento culturale, ancor prima che tecnico, alle *performance* da parte delle amministrazioni pubbliche. Molteplici sono state le ragioni di questo fenomeno.

In primo luogo, la necessità di contenere spesa pubblica e debito pubblico: la crisi di bilancio, che in molti Paesi ha iniziato a manifestarsi a partire dagli anni '60 e '70, ha progressivamente posto in evidenza il problema della limitatezza delle risorse in relazione ai bisogni da soddisfare. Ciò ha determinato, come conseguenza, un forte interesse verso la misurazione e la valutazione delle *performance* delle PP.AA. con l'obiettivo che è stato sintetizzato nello slogan "*doing more with less*".

Inoltre, la profonda insoddisfazione per la qualità e, in molti casi la quantità, dei servizi pubblici resi in rapporto ai loro costi e per la scarsa efficacia delle politiche pubbliche con conseguente perdita di fiducia nella capacità di soddisfare i bisogni espressi dalla comunità amministrata, hanno determinato evidenti ripercussioni

⁵² A titolo di esempio si possono considerare le seguenti riforme a livello internazionale:

- USA: Government Performance and Results Act (1993);
- UK: Comprehensive Performance Assessment (Local Government Act 2003);
- France: Loi organique relative aux lois de finances LOLF (2001).

sull'atteggiamento dei cittadini e delle imprese, sempre meno propensi a giocare un ruolo di destinatari passivi delle politiche pubbliche e sempre più portatori di una domanda di partecipazione attiva nelle scelte e nella valutazione degli esiti dell'agire pubblico.⁵³

Lo spostamento nelle pubbliche amministrazioni dell'ottica gestionale dagli *input* agli *output*, che ha costituito uno dei tentativi per fornire risposta allo stato di difficoltà nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e amministrati, se da un lato ha permesso di introdurre anche in questi organismi pubblici logiche tipiche delle aziende private, dall'altro ha reso necessario comprendere cosa debba intendersi con il concetto di *performance*, oggi impiegato anche nel decreto legislativo n. 150/2009. In termini generali, le pubbliche amministrazioni hanno, al pari di qualsiasi altro organismo economico, il fine di soddisfare dei bisogni. Una collettività può manifestare dei bisogni che, essendo per un privato scarsamente o per nulla convenienti in termini economici, non verrebbero mai soddisfatti; oppure, ve ne potrebbero essere altri che, pur essendo convenienti da realizzare per un soggetto privato, la comunità preferisce riservare a un soggetto pubblico perché si reputano rilevanti anche le modalità di perseguimento degli stessi. La collettività può ritenere che un bisogno, oltre che essere soddisfatto, debba essere, ad esempio, appagato dando precedenza a determinate categorie di persone, oppure, che debba essere garantito un livello minimo di soddisfazione di una determinata esigenza, ovvero che debba prodursi un determinato impatto sulla collettività di riferimento. In questo senso, i soggetti pubblici devono essere considerati dei produttori non solo di beni e servizi pubblici ma anche di valore pubblico. In altri termini, oltre che predisporre beni e servizi devono operare in modo da soddisfare, direttamente o indirettamente, sia i bisogni che le attese di carattere valoriale e culturale della collettività che rappresentano.

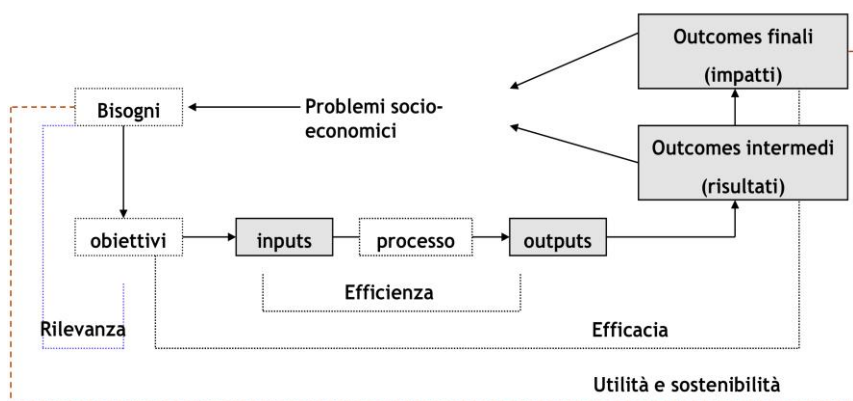
⁵³ F. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione delle performance*, in G. VALOTTI-L. HINNA (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Santarcangelo di Romagna, 2010, pp. 337-338.

Pertanto, la *performance* presenta un carattere multidimensionale essendo costituita da tutto ciò che contribuisce a creare valore pubblico e non solo dai beni e servizi pubblici prodotti e distribuiti.⁵⁴

Nell'ambito degli studi di *management* pubblico Geert Bouckaert e John Halligan ne hanno individuato le due dimensioni principali: l'ampiezza (*span*) e la profondità (*depth*). L'ampiezza fa riferimento alla multidimensionalità del contenuto del concetto di *performance* (risorse, processi, servizi, impatti), mentre la profondità riguarda il suo ambito di applicazione (individuo, unità organizzativa, intero ente, politica pubblica, ecc.).

Con riferimento al carattere dell'ampiezza, è stato proposto uno schema interpretativo (Fig. 1) ormai consolidatosi negli studi e nella prassi a livello internazionale e nazionale. Esso è stato sviluppato per mostrare quali meccanismi muovano le decisioni e le scelte politiche delle PP.AA. nel rispondere agli specifici problemi socio-economici che si manifestino come nella collettività.

Fig. 1-Uno schema interpretativo⁵⁵



⁵⁴ Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., pp. 84-85.

⁵⁵ Tratto da C. POLLITT-G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: a Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, 2011.

Secondo la figura sopra riportata, l'attività delle amministrazioni, prende le mosse dall'analisi dei bisogni della collettività al fine di elaborare finalità generali⁵⁶ e obiettivi strategici⁵⁷ (pianificazione strategica). Per concretizzare le strategia vengono sviluppati gli obiettivi operativi tramite l'attività di programmazione e *budgeting*. Successivamente vengono utilizzati gli *input* (e cioè le risorse: umane, strumentali, finanziarie, ecc.) che vengono impiegati nelle operazioni volte al raggiungimento degli obiettivi, e, attraverso i "processi", vengono poste in essere le attività necessarie per generare gli *output* (beni e servizi prodotti). L'insegnamento scolastico, un'operazione chirurgica o la produzione di un certificato sono esempi di processi. Gli *output* sono i prodotti di questi processi, ciò che le amministrazioni pubbliche forniscono all'esterno: gli studenti laureati, gli interventi chirurgici, i certificati di residenza, ecc. Questi *output* contribuiscono, insieme ad altri fattori ambientali e soggettivi, a produrre un *outcome*, inteso come un cambiamento nello stato del benessere collettivo (gli studenti ottengono un lavoro, i pazienti operati riacquistano un più alto livello di salute, ecc.). Gli *outcome* possono essere intermedi – cioè il risultato diretto dell'*output* che dovrebbe condurre alle finalità desiderate, dimostrabile attraverso un cambiamento di comportamento degli attori rilevanti – o finali – cioè l'impatto sulla società di questi cambiamenti di comportamento. Gli *outcome* sono considerati perciò i risultati più importanti dell'attività delle amministrazioni, in quanto

⁵⁶ I fini o finalità sono enunciazioni dei risultati attesi, solitamente non correlate ad uno specifico arco temporale. Normalmente i fini non sono quantificati e di conseguenza non possono essere direttamente utilizzati come base per un sistema di misurazione. Lo scopo dell'enunciazione dei fini è comunicare priorità dell'amministrazione e di fornire le direttive di carattere generale sulla strategia che si intende seguire. In tal senso R.N. ANTHONY-D.W. YOUNG, *Non profit: il controllo di gestione*, Milano, 2002, pp. 279-281.

⁵⁷ Gli obiettivi sono invece risultati specifici da realizzare in un determinato periodo di tempo, solitamente uno o più anni. L'enunciazione degli obiettivi è un elemento chiave del sistema di misurazione dal momento che l'efficacia di un'organizzazione può essere misurata solo se i risultati effettivamente conseguiti sono raffrontati agli obiettivi. Gli obiettivi dovrebbero essere sempre espressi in termini misurabili ed essere coerenti con i fini. In tal senso R.N. ANTHONY-D.W. YOUNG, *Non profit: il controllo di gestione*, cit.

rappresentano il valore generato dall'agire pubblico, cioè l'effettivo e concreto miglioramento del benessere collettivo.

Dallo schema riportato più in alto emergono due fondamentali dimensioni dell'azione amministrativa:

- l'efficienza è la capacità di realizzare gli obiettivi di produzione di beni e servizi (*output*) impiegando la minor quantità di risorse (*input*): analogamente, un processo può essere definito efficiente quando consente di realizzare il massimo possibile *output* dato un certo livello di *input*;
- l'efficacia è connessa al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione, soprattutto in termini di soddisfazione dei bisogni espressi dalla comunità di riferimento. E' evidente come in questa accezione l'efficacia sia una dimensione più complessa da quantificare e valutare rispetto all'efficienza, ma rappresenti al contempo anche la dimensione di risultato più importante e significativa.

Mentre l'ampiezza fa riferimento all'estensione "orizzontale" delle dimensioni di *performance* (*input/output/outcome*; efficienza ed efficacia), la profondità ne rappresenta uno sviluppo "verticale". Essa riguarda tutto ciò che può essere contenuto tra la *performance* organizzativa e quella individuale, in un sistema di "scatole cinesi" tale per cui i buoni risultati dell'individuo impattano positivamente su quelli del gruppo, e quelli del team sulla *performance* dell'intera organizzazione. In particolare possono essere individuati tre livelli principali: livello individuale; livello organizzativo; livello di programma o politica pubblica.

Il primo livello (individuale) si riferisce alle *performance* dell'individuo singolarmente considerato, la quale, in genere si sostanzia in una parte quantitativa (grado di raggiungimento degli obiettivi) e in una parte qualitativa (atteggiamenti, comportamenti) e

viene gestita dal dirigente in prospettiva sia dei risultati che del miglioramento continuo.

Il secondo livello (organizzativo) riguarda la *performance* dell'intera amministrazione o delle singole unità organizzative interne a essa: a questo livello si realizza un'interconnessione tra obiettivi di *performance* e risorse assegnate e, di conseguenza, si concretizzano le forme di responsabilizzazione (*accountability*) tipiche dei sistemi democratici. Inoltre, sussiste un forte legame tra la *performance* e i sistemi di programmazione e controllo, i sistemi di qualità e i sistemi informativi (e in particolare di rendicontazione esterna). In tale ambito, ad esempio, le *performance* caratterizzano lo sviluppo delle diverse fasi del processo ciclico di programmazione e controllo: 1) definizione di obiettivi da raggiungere; 2) misurazione dei risultati; 3) confronto tra obiettivi e valori consuntivi; 4) definizione delle azioni correttive necessarie.

Il terzo livello è quello delle *performance* dei programmi e delle politiche pubbliche, che presenta un evidente vantaggio, ossia la possibilità di valutare unitariamente molte iniziative che sono trasversali a più organizzazioni o anche a più livelli di governo, ma comporta anche una serie di svantaggi, che sono speculari rispetto agli aspetti positivi dell'approccio a livello organizzativo: per esempio, le responsabilità sono diffuse e difficili da identificare e la correlazione tra risultati e risorse è complessa in quanto esse possono provenire da diversi canali.

Tenendo conto della sua multidimensionalità, è possibile proporre la definizione "di sintesi" del concetto di *performance* elaborata dalla Civit nella delibera 89/2010: la *performance* è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei

bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta a essere misurata e gestita.

Tale definizione, oltre a ricomprendere le nozioni di ampiezza e di profondità sopra esposte, evidenzia come il cuore del concetto di *performance* sia costituito dalla concatenazione logica del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti. Detto in altri termini, l'esistenza di questa concatenazione logica è la preconditione per misurare, valutare e comunicare le *performance*: se questa catena è "spezzata", il contributo apportato da un individuo (o da un'unità organizzativa o organizzazione) all'azione amministrativa rimane privo di ogni senso e utilità.

Tale catena logica evidenzia inoltre le ragioni per cui la misurazione, la valutazione e la trasparenza delle *performance* debbano essere concepite in un'ottica sistematica, passando dalla mera "misurazione delle *performance*" (*performance measurement*) alla più complessa "gestione delle *performance*" (*performance management*), la quale deve garantire appunto che la misurazione si inserisca all'interno del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti, e che sia effettivamente utilizzata per migliorare le decisioni e l'*accountability* esterna.⁵⁸

Il concetto di *performance*, sebbene spesso utilizzato in ambito scientifico e operativo quale sinonimo di risultato, sembra essere usato nella lettera del d.lgs. n. 150/2009 in senso più ampio e dinamico: l'art. 2.1, infatti, prevede che la disciplina dei sistemi di valutazione delle strutture e delle pubbliche amministrazioni sia diretta ad assicurare « elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa e individuale ». Il termine risultato sembra far riferimento a « ciò che

⁵⁸ Così F. MONTEDURO, *La misurazione delle performance*, in L. HINNA-M. MARCANTONI (a cura di), *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Milano, 2011, pp. 49-56.

risulta come conclusione o come esito finale di un processo, di una serie di operazioni » (Dizionario Garzanti). Il termine *performance*, invece, sembrerebbe utilizzato per riferirsi sia agli atti posti in essere per realizzare una determinata attività, sia a ciò che si ottiene dall'esercizio di quelle attività, oltre che alle capacità di soggetti o di strumenti rispettivamente impegnati ed impiegati per l'esercizio di determinate attività (Oxford English Dictionary). Pertanto, mentre il termine risultato è riferibile a una situazione statica esistente in un determinato momento, il termine *performance* sembra poter ricomprendere le attività poste in essere in un determinato arco di tempo, che include anche il momento finale in cui si produce il risultato. Pertanto, il concetto di "*performance*" sembra caratterizzarsi per il fatto di possedere un contenuto maggiormente dinamico, richiamando l'attenzione sulla necessità di gestire le attività poste in essere da un determinato organismo economico affinché si possa ottenere il risultato sperato, mentre quello di "risultato", essendo focalizzato su tutto ciò che si ottiene all'esito di un processo, induce a porre maggiormente in risalto gli aspetti della misurazione alla fine dello stesso.⁵⁹

3.2 La misurazione e valutazione della *performance*

La riproduzione del modello manageriale nella pubblica amministrazione, orientata all'obiettivo di sottoporre l'attività amministrativa a un'attenta verifica dei risultati dalla stessa conseguiti, ha condotto all'affermazione di un ruolo, sempre più incisivo, del dirigente pubblico. Titolare di poteri di direzione e controllo che lo rendono organo di vertice nel governo delle risorse finanziarie, umane e strumentali, il dirigente ha visto rafforzata la propria autonomia e si è

⁵⁹ Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., pp.91-92.

trasformato in esclusivo gestore delle risorse dell'amministrazione e responsabile dei risultati conseguiti.⁶⁰

In tale prospettiva, tra i principi generali enunciati dall'art. 3 del d.lgs. n. 150/2009, viene imposto a ogni pubblica amministrazione di « misurare e valutare la *performance* con riferimento all'Amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Civit ».

In tal modo il decreto crea un sistema di valutazione che si potrebbe definire “duale”, volto cioè a verificare da una parte l'impatto dell'attività svolta dalle amministrazioni verso l'esterno, misurando e valutando la *performance* organizzativa (art. 8), dall'altra l'attività svolta da chi opera all'interno delle amministrazioni, misurando e valutando la *performance* individuale, tanto della dirigenza, quanto del personale (art. 9). In particolare, le finalità sottese all'introduzione di un sistema di valutazione “duale” sono espresse nei principi dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009: si afferma, infatti, che « la misurazione e la valutazione della *performance* sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche », nonché alla « crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti da singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri ».⁶¹

Il termine “misurazione” è, quasi sempre, accompagnato nel testo del decreto dalla parola “valutazione”. In generale, mentre il primo si riferisce alla traduzione dell'oggetto sottoposto a misurazione, mediante l'utilizzo di una determinata metrica, in termini quali-

⁶⁰ Così I. M. DI BIASE, *La valutazione del dirigente pubblico*, in C. SEVERINO (a cura di), *La dirigenza nella pubblica amministrazione*, Dossier Adapt, n. 13 del 17 settembre 2010, p. 14.

⁶¹ D. BOLOGNINO-G. D'ALESSIO, *Il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza*, in F. PIZZETTI-A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010, pp. 249-250.

quantitativi, la seconda riguarda l'attività di giudizio su una determinata misura. Essendo possibile esprimere un giudizio su un qualsiasi oggetto solo mediante un'attività di comparazione, la valutazione delle *performance* nelle amministrazioni pubbliche presuppone e rende necessaria un'attività di programmazione delle stesse. I due termini, ma soprattutto i concetti in essi sintetizzati non possono e non devono essere considerati autonomi, essendo, questi, in termini pratici, una successione di attività interdipendenti.⁶²

In particolare si può evidenziare come misurare la *performance* significhi fissare gli obiettivi, stabilire delle grandezze, cioè degli indicatori che siano specchio fedele degli stessi, e rilevare sistematicamente il loro valore. Vi è quindi la necessità che tali indicatori, mediante i quali verificare l'avvenuto raggiungimento degli obiettivi da parte di un'organizzazione, siano fissati puntualmente e in anticipo. Valutare la *performance* significa, invece, interpretare il contributo (risultato e modalità di raggiungimento di ciò che è stato ottenuto) e argomentare quanto, come e perché tale contributo abbia inciso sul livello di raggiungimento delle finalità dell'organizzazione.⁶³ Per valutare, quindi, è necessario misurare ma anche impiegare elementi di giudizio e apprezzamento soggettivi, espressione di un sistema di valori e di preferenze individuale.⁶⁴

Nel nostro ordinamento, almeno fino alla riforma del 2009, l'attività di misurazione è stata esigua e carente.

Essa, impiegata tradizionalmente come mero strumento di controllo, è stata successivamente valorizzata anche come mezzo per il governo e il miglioramento della gestione: la misurazione, infatti, deve oggi essere considerata funzionale a entrambi gli obiettivi poiché finalizzarla al solo controllo condurrebbe a ridurne il significato. Se

⁶² Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., p. 92.

⁶³ M. BOTTARI, *Riforma Brunetta: cosa significa misurare la performance nell'ente locale*, Convegno nazionale DEA, Baveno, 2010.

⁶⁴ F. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione delle performance*, cit., p. 348.

l'attenzione, infatti, viene spostata dalla correttezza formale del processo (che interessa unicamente gli organi di controllo) al risultato e, quindi, alla *performance* (che interessa sia i dirigenti sia gli *stakeholders*⁶⁵), possono crearsi le condizioni per la predisposizione di adeguati sistemi di misurazione.

Il problema che ha afflitto l'attività di misurazione nei decenni passati è legato a molteplici fattori: l'approvazione di tante riforme scarsamente applicate (o applicabili); l'atteggiamento degli organi di controllo, i quali hanno inteso la misurazione esclusivamente come strumento sanzionatorio nei confronti di comportamenti formalmente non conformi alle norme piuttosto che come mezzo per migliorare la gestione; la scarsa interazione tra giuristi e aziendalisti, che ha impedito di affrontare col giusto approccio problemi reali; la mancata valorizzazione dei comportamenti eccellenti, fino a demotivare anche chi tende quotidianamente al miglioramento di se stesso e della qualità del servizio pubblico.

Appare evidente che un sistema, che misuri solo per controllare e non anche per gestire e premiare il merito, finisca per avere profondi limiti: i sistemi di misurazione non possono essere visti in una logica esclusivamente e riduttivamente sanzionatoria, ma devono tendere a migliorare il livello quali-quantitativo della prestazione stessa e il benessere organizzativo: se si sanziona chi sbaglia e non si premia chi fa meglio degli altri, è logico attendersi una minore efficienza, perché chi fa meno ha minori possibilità di sbagliare e, quindi, di essere sanzionato.

La misurazione è una fase determinante dell'attività di qualsiasi tipologia di azienda ed è fondamentale per decidere, valutare e migliorare il funzionamento anche delle amministrazioni pubbliche

⁶⁵ Nella delibera Civit n. 89/2010 viene definito *stakeholder* un qualsiasi individuo o gruppo di individui che possono influenzare o essere influenzati dall'ottenimento degli obiettivi da parte dell'organizzazione stessa. Gli *stakeholder* possono essere sia interni che esterni rispetto ai confini di ogni singola organizzazione e possono essere portatori di diritti e di interessi.

poiché ciò che non viene misurato non può essere valutato né migliorato. In particolare, la misurazione delle *performance* è funzionale al miglioramento sia delle decisioni nell'ambito dei processi amministrativi e politici, sia della trasparenza e della rendicontazione agli organi di controllo e soprattutto ai cittadini e agli *stakeholders*. Proprio a questo scopo il d.lgs. n. 150/2009 ha introdotto un sistema di misurazione finalizzato da un lato a valutare e poi premiare, dall'altro lato a rendere conto (*accountability*) e assicurare trasparenza, secondo una visione sistematica dei vari principi generali in gioco.

L'importanza della misurazione e valutazione della *performance* (sia organizzativa che individuale) è inconfutabilmente dimostrata dal dato obiettivo costituito dai tre milioni e seicentocinquantamila soggetti che lavorano nella pubblica amministrazione, ovvero il 30% di tutti i lavoratori "regolari" del nostro Paese. Questi numeri fanno capire come l'insieme dei dipendenti pubblici rappresenti per la pubblica amministrazione e per l'intero Paese una straordinaria opportunità, in quanto un' oculata gestione di questa fondamentale risorsa può incidere profondamente su molti aspetti qualificanti della struttura pubblica (efficienza, efficacia, qualità dei servizi, ecc.) e in definitiva sul recupero di competitività dell'intero sistema economico italiano. Ecco perché rinunciare a misurare e a valutare le risorse significa rinunciare al principale fattore di reale miglioramento della *performance*, abdicando di fatto all'intera funzione gestionale pubblica. In questo senso si spiega l'assoluta centralità che il d.lgs. n. 150/2009 attribuisce alla valutazione organizzativa e individuale.

Esso ha voluto porre rimedio alla situazione che si era perpetuata per molti anni, quando il sistema di valutazione, anziché come strumento di sviluppo delle risorse umane, veniva utilizzato come giustificazione per la distribuzione di premi in modo improprio.

In relazione a questa situazione, forti responsabilità sono attribuibili sia ai sindacati che alla classe politica. Quest'ultima aveva più volte tentato di introdurre un adeguato sistema di valutazione, per esempio con il d.lgs. n. 286/1999 in materia di controlli ma senza successo.

Successivamente, il sistema di valutazione è diventato oggetto di negoziazione sindacale: ciò ha avuto l'effetto di limitare anche lo sviluppo del controllo di gestione, il quale, invece di essere utilizzato da parte dei singoli dirigenti per governare la gestione di loro competenza, è stato utilizzato come strumento di verifica delle *performance* dei dirigenti stessi, perdendosi così l'occasione di valutare la *performance* sia delle strutture organizzative che degli individui.⁶⁶

Pare opportuno concludere, dunque, evidenziando come la misurazione e la valutazione della *performance* debbano essere finalizzate a orientare le scelte ed i comportamenti di chi opera nelle pubbliche amministrazioni (organi politici, dirigenti, funzionari ed altro personale) e a informare chi, all'esterno delle pubbliche amministrazioni, esercita funzioni di controllo e usufruisce, a vario titolo, dei servizi e delle politiche pubbliche. Solo un sistema costruito con questi obiettivi potrà condurre a un generale miglioramento delle attività della P.A. e a un incremento quali-quantitativo dei suoi risultati.⁶⁷

3.3. Merito e premialità

Ulteriore principio generale attorno al quale ruotano le disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 è quello relativo al merito e alla premialità.

⁶⁶ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit. pp. 38-44.

⁶⁷ R. MUSSARI-P. RUGGIERO, *Il ciclo di gestione della performance*, in F. PIZZETTI-A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010, p. 64.

In una società fondata sulla meritocrazia⁶⁸ - aspetto coesistente a ogni democrazia che possa dirsi tale – il merito costituisce una prerogativa ineliminabile, un vero e proprio diritto. Il termine merito deriva dal latino *merére* (acquistare, guadagnare), a sua volta derivante dal greco *merismòs* (partizione, divisione). Tale concetto spesso viene contrapposto a quello di carità, intesa come premio, elargito senza merito, gratificando chi dona e umiliando chi riceve.⁶⁹

In particolare si definisce merito ciò che rende degno di stima, di gratitudine, di ricompensa in base a proprie capacità. E' il diritto alla ricompensa acquisito mediante le proprie attività o le proprie opere. La nozione di merito, dunque, è intrinsecamente ispirata al principio costituzionale di valorizzazione della capacità individuale e, in quanto tale, mira all'affermazione e al riconoscimento delle diverse abilità degli individui, garantendo così la piena applicazione del principio di uguaglianza sostanziale. E' interessante accennare al concetto di merito coniato alla metà del secolo scorso dal sociologo inglese Michael Young secondo il quale esso può essere espresso come risultato della somma di due fattori: talento, inteso come capacità intrinseca dell'individuo di capire, interpretare e utilizzare le informazioni di cui dispone, e impegno, come tensione costante, sforzo, legato ai comportamenti della persona nel fare qualcosa. Il talento porta a selezionare i migliori, azzerando i privilegi acquisiti alla nascita in virtù della propria posizione sociale: è l'essenza delle pari opportunità. L'impegno è sinonimo di libero mercato e di concorrenza che, sino a prova contraria, rappresentano il metodo più efficace per creare gli incentivi economici per i migliori. La nozione di merito, in

⁶⁸ Il termine meritocrazia esprime un concetto contrapposto a quello di *status* conquistato non per merito, ma per eredità. In termini pratici, la meritocrazia è il sistema di governo di un'organizzazione fondato sulla abilità dimostrata, cioè il merito, piuttosto che su altri fattori (ricchezza ereditata, relazioni familiari e clientelari, privilegi di classe sociale o politica). In tal senso R. ABRAVANEL, *Meritocrazia – 4 proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto*, Milano, 2008, p. 59.

⁶⁹ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 49.

quanto tale, dovrebbe appartenere al sistema di valori di una società pluralistica e tollerante, in cui le differenze individuali sono attivamente incoraggiate e che si sforza di assicurare a tutti un uguale nastro di partenza.⁷⁰

Merito e premialità sono due concetti che marciano di pari passo. Il termine premialità proviene dal latino *prae-īmium*, composto di *prae* (innanzi) e *īmere* (prendere, togliere). Probabilmente nell'antichità il *praemium* era qualcosa che veniva prelevato come preda di guerra e dato ai valorosi, ai meritevoli. Il premio, quindi, è il dono che si concede come riconoscimento per un merito o per la vittoria riportata in una gara, ma emerge chiaramente come, nel caso in cui non ci sia né competizione né gara, esso perda qualsiasi significato.⁷¹

Il decreto n. 150/2009 ha introdotto come valori riferibili alla gestione il merito e la premialità. In tal senso l'art. 3, comma 1 statuisce che la misurazione e la valutazione della *performance* sono finalizzate « alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti ». Viene così specificato che il fine della valutazione non sia più solo quello di erogare il trattamento economico accessorio o di consentire l'accesso alle progressioni orizzontali, come proposto dalle precedenti riforme. L'approccio alla premialità appare mutato, essendo quest'ultima diventata uno strumento di gestione delle risorse umane, fondato sul concetto di pari opportunità per cui premiare le migliori prestazioni ha come presupposto l'aver dato a tutti l'occasione di esprimerle.⁷²

⁷⁰ Così S. MARCHEGIANI-N. MANCINI, *Merito e competenze nel decreto attuativo n. 150/2009*, in « Azienditalia – Il Personale », 2009, volume 6, fascicolo 12, pp. 521-525.

⁷¹ Così L. HINNA, *La riforma: una lettura in chiave manageriale*, in G. VALOTTI-L. HINNA (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Santarcangelo di Romagna, 2010, pp. 154-155.

⁷² Così G. M. GATTI, *Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE*, in « Amministrazione In Cammino », p. 14.

In passato il contesto pubblico italiano era caratterizzato da una situazione di “appiattimento verso l’alto” delle valutazioni, in quanto ai dipendenti pubblici venivano attribuiti premi di risultato o produttività in misura uguale, di fatto mortificando i più meritevoli. Tale prassi era la naturale conseguenza della volontà di scongiurare due ordini di rischi: l’intensificarsi di contrasti interni che potevano scaturire da un sistema di valutazione “severo” e selettivo; e l’insorgere di pericolose derive di un sistema di valutazione “debole” e, quindi, esposto alle pressioni clientelari e alla discrezionalità del vertice politico che, di fatto, avrebbe potuto imporre le proprie scelte in materia di valutazione del personale.⁷³

Proprio per porre rimedio a tutto ciò il d.lgs. n. 150/2009 ha voluto dettare una specifica disciplina giuridica in tema di merito e premialità. A tal fine uno dei punti caratterizzanti del decreto di riforma è costituito dall’accentuazione del rigore dei criteri di selettività nell’attribuzione degli incentivi economici e di carriera, proprio per premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l’impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. A spingere, quindi, il decreto Brunetta in tale direzione è stata la consapevolezza che in passato la carenza di una effettiva cultura della valutazione aveva di fatto frenato ogni possibilità di produrre un tangibile miglioramento della *performance*. In particolare, è l’art. 17 dello stesso decreto a fare riferimento a tali strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa: in tale contesto il successivo art. 18 vieta di procedere alla distribuzione “a pioggia”, ossia in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance* in

⁷³ Così F. LAMBIASE, *Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati*, cit., p. 35.

assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati.⁷⁴

3.4. La trasparenza

La trasparenza costituisce un altro principio generale enunciato nel d.lgs. 150/2009. E' noto, infatti, che il tasso di democrazia di un ordinamento, che si fonda sulla c.d. società dell'informazione, dipende dalla quantità e dalla qualità di informazioni che circolano nel suo sistema giuridico e, quindi, dal relativo grado di trasparenza. Quest'ultima è intesa, secondo l'esplicita definizione contenuta nell'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, come « accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli adempimenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità ».

La centralità e la rilevanza attribuita dal legislatore al principio di trasparenza è confermata dall'affermazione, contenuta nella stessa disposizione, per cui « essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione »; in tal modo il legislatore ha espressamente ricompreso le previsioni in materia di trasparenza tra le materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato,

⁷⁴ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 50.

imponendone quindi l'uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale.⁷⁵

Con il d.lgs. n. 150/2009 la trasparenza, dunque, ha assunto, rispetto alla precedente disciplina, una nuova e più estesa configurazione.

Il principale fattore che in passato ne ha impedito una valorizzazione è rappresentato dalla sua identificazione con il diritto di accesso in quanto una certa corrente dottrinale e giurisprudenziale aveva appunto ridotto la trasparenza quasi esclusivamente al diritto di accesso. In particolare si riteneva che, una volta soddisfatta la pretesa di accesso agli atti, previa richiesta dell'interessato, doveva ritenersi appagata anche l'esigenza di trasparenza: limitare, tuttavia, quest'ultima al semplice diritto di accesso significa ridurre un'esigenza generale, che consiste nella conoscibilità dell'azione amministrativa. In altri termini, rapportare la trasparenza solo al diritto di accesso significa che solo alcuni, e cioè i portatori di una situazione giuridicamente rilevante e legittimante l'accesso, possono beneficiare degli effetti della trasparenza e svolgere quel controllo sociale che, invece, deve essere prerogativa di tutta la collettività dei cittadini.⁷⁶

La Civit , con la delibera n. 105/2010 (integrata sul punto dalla delibera n. 2/2012), ha sottolineato il carattere essenziale della nuova configurazione della nozione di trasparenza, espressa dall'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009, e ha evidenziato la non coincidenza di tale nozione rispetto all'istituto disciplinato dagli artt. 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, ossia il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

In effetti l'accessibilità totale, in cui si sostanzia la trasparenza, presuppone l'accesso da parte dell'intera collettività a tutte le "informazioni pubbliche". Essa comporta la riferibilità, in capo a

⁷⁵ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante. Come applicare la Riforma Brunetta del Pubblico Impiego*, Milano, 2010, p. 52.

⁷⁶ Così R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in AA. VV., *L'Amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*. Atti del XXXV Convegno di studi di scienze dell'Amministrazione, Milano, 1991, p.63.

ciascun cittadino, se non sempre di un diritto in senso tecnico, di una posizione qualificata, rispetto all'azione delle pubbliche amministrazioni, finalizzata a « favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità » (art. 11, comma 1, del decreto). In altri termini, la trasparenza è strumentale proprio a forme diffuse di controllo sociale dell'operato delle pubbliche amministrazioni, a conferma della divergenza di tale fattispecie rispetto a quella del diritto d'accesso, nell'esercizio del quale sono inammissibili, ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 241/1990, le istanze « preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni ».

Corollario di questa impostazione normativa in materia di trasparenza è la tendenziale pubblicità, orientata all'instaurazione di un rapporto diretto tra ente e cittadino, del maggior numero possibile di dati e notizie concernenti le pubbliche amministrazioni: tale tendenza si realizza concretamente mediante la pubblicazione sui siti istituzionali di elementi individuati dal decreto n. 150/2009, ma anche da altri testi normativi, nel perseguimento degli obiettivi di legalità, di sviluppo della cultura dell'integrità ed etica pubblica, nonché di buona gestione delle risorse pubbliche.

Si tende, dunque, a ridimensionare il monopolio pubblico del controllo sull'Amministrazione, per giungere a prospettare il principio di trasparenza non come mero diritto di accesso, legato all'interesse del singolo cittadino, ma come visibilità incondizionata, con l'ausilio della rete *internet*, delle operazioni di gestione. Si arriva così, a dare alla figura giuridica in oggetto l'ampio significato di trasparenza sulle *performance* della pubblica amministrazione: si tende sempre più alla trasparenza come strumento di relazione e coinvolgimento degli *stakeholders* per ridurre al massimo la distanza tra le singole PP.AA. e la società civile, migliorando non solo il relativo rapporto ma anche,

attraverso un'oculata strategia di ascolto (*accountability* elevata), la qualità dei servizi pubblici.

In particolare, la delibera n. 2/2012 della Civit ha puntualizzato che, nella logica del decreto Brunetta, la trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a tre scopi: 1) sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della *performance* per consentirne il miglioramento; 2) assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle Amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione; 3) prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità.

In definitiva, in base alla nuova normativa, il principio di trasparenza si delinea sotto tre diversi, ma correlati, profili: quale posizione soggettiva garantita al cittadino, quale risultato prescritto alle pubbliche amministrazioni, quale strumento di gestione della cosa pubblica in direzione del miglioramento continuo nell'uso delle risorse e nell'erogazione dei servizi al pubblico. Non a caso la sopraindicata delibera n. 2/2012 della Civit sottolinea lo stretto collegamento, previsto nel decreto, tra trasparenza, *performance* e qualità per il miglioramento continuo dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Bisogna evidenziare che la Civit nella delibera n. 105/2010 ha sottolineato come la trasparenza sia connotata da un duplice carattere: quello "statico", costituente un risultato cui la struttura della pubblica amministrazione a tutti i livelli deve necessariamente puntare, rendendo pubblici dati rilevanti per finalità di controllo sociale; quello "dinamico", costituente un modo di agire dell'Amministrazione connesso alla *performance*.

In relazione al piano statico un primo ed indefettibile presupposto è costituito dal binomio risultante da chiarezza e univocità della distribuzione di funzioni (attribuite agli organi): tale presupposto ha la

sua principale fonte nell'art. 97, comma 2, della Costituzione. Quello in esame viene, così, a essere l'interfaccia del principio di buon andamento, conservando comunque la propria autonomia, che, anzi, ne esce rafforzata in virtù del riferimento costituzionale: ciò costituisce ulteriore conferma della ricostruzione della trasparenza come principio trasversale e autonomo che deve riferirsi a tutti i diversi ambiti dell'azione amministrativa.

Chiarezza e univocità sono aspetti coessenziali al principio di trasparenza, oltre che sotto il profilo statico della pubblica amministrazione, anche sotto quello dinamico (afferente, cioè, al suo agire): in particolare, relativamente a tale ultimo aspetto, il principio in esame si traduce in comprensibilità e, quindi, possibilità di dar conto (*accountability*) in ogni momento, anche agli *stakeholders*, sia delle fasi in cui è articolato il procedimento amministrativo, sia dei criteri seguiti nell'accertamento e nella valutazione dei fatti e degli interessi eventualmente in conflitto, sia del contenuto dell'atto finale che a sua volta non può non essere chiaro e univoco. In pratica, la comprensibilità si traduce in un elemento essenziale per consentire, non solo agli interessati al procedimento, ma a tutti i cittadini, un controllo sociale sull'attività amministrativa, mettendo in grado la comunità degli amministrati di conoscere cosa fa e come in concreto opera la pubblica amministrazione.

Si viene, così, a delineare un sistema che in un certo senso si autoalimenta: infatti, se da un lato la trasparenza è senz'altro funzionale a un'efficace partecipazione al procedimento, dall'altro lato quest'ultima a sua volta contribuisce a rendere ulteriormente chiara e razionale l'azione amministrativa: conseguentemente il principio di trasparenza viene a potenziarsi per effetto della partecipazione e viceversa. Ciò dovrebbe determinare un "circolo virtuoso" che, proprio attraverso trasparenza e partecipazione, dovrebbe contribuire a rendere corretta e adeguata la decisione finale, in cui convengono interessi

pubblici e privati in vista del raggiungimento del bene comune: in altri termini, la concreta scelta amministrativa non è più di pertinenza esclusiva dell'apparato burocratico, ma è il risultato del corretto bilanciamento di una serie di fattori nell'ambito dei quali un ruolo di primo piano è indiscutibilmente ricoperto da partecipazione e trasparenza.

E' opportuno sottolineare che la trasparenza trova il suo naturale completamento nella c.d. *accountability*, quest'ultima intesa come esigenza di rendere conto non solo agli organi di controllo ma anche agli *stakeholders* sia dei fondi spesi sia, soprattutto, delle *performance* ottenute (*accountability pubblica*). Senza l'*accountability* la trasparenza sarebbe un principio a metà: può infatti affermarsi che questi due concetti costituiscono due facce della stessa medaglia.

Deve essere valutato in tale ottica l'impegno della pubblica amministrazione nel "rendere conto" ai cittadini del buon andamento dell'attività amministrativa: ciò consente di traghettare all'interno del processo di valutazione della *performance* il giudizio dell'utente finale del servizio pubblico.⁷⁷

Il principale strumento previsto dal legislatore per garantire la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni è il Programma triennale per la trasparenza e integrità (art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009). Tale documento deve essere redatto dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna Amministrazione, sulla base delle linee guida predisposte dall'apposita Sezione per l'integrità nelle Amministrazioni Pubbliche, istituita all'interno della Commissione di cui all'art. 13. Ai fini dell'adozione del documento in questione e dei relativi aggiornamenti annuali, è previsto un obbligo di "sentire" preventivamente le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

⁷⁷ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., pp.66-83.

Il Programma triennale per la trasparenza e i suoi aggiornamenti annuali devono indicare, ai sensi dell'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, le iniziative che ciascuna amministrazione prevede di adottare per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché di legalità e di sviluppo della cultura dell'integrità. All'interno del Programma triennale per la trasparenza devono inoltre essere specificate, con riferimento alle iniziative che ciascuna amministrazione intende adottare, le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle stesse.

Con riferimento alla legalità e alla cultura dell'integrità, la pubblicazione di determinate informazioni risulta strumentale alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. In questo senso, è riconoscibile un legame di tipo funzionale tra la disciplina della trasparenza e quella della lotta alla corruzione, del resto ricavabile, innanzitutto, dalla Convenzione Onu contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, che in molti suoi articoli (7, 8, 9, 10 e 13) fa espresso richiamo alla trasparenza. Anche documenti internazionali, adottati in sede sia OCSE, sia GRECO ("Gruppo di Stati contro la Corruzione", nell'ambito del Consiglio d'Europa), confermano il collegamento tra le due discipline. La trasparenza è, dunque, il mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi. Da qui la rilevanza della pubblicazione di alcune tipologie di dati relativi, da un lato, ai dirigenti pubblici, al personale non dirigenziale e ai soggetti che, a vario titolo, lavorano nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, dall'altro, a sovvenzioni e benefici di natura economica elargiti da soggetti pubblici, nonché agli acquisti di beni e servizi.

Per ciascuna amministrazione è previsto l'obbligo di istituire sul proprio sito istituzionale un'apposita sezione di facile accesso, denominata "Trasparenza, valutazione e merito". All'interno di essa

dovranno essere pubblicati, oltre al Programma triennale per la trasparenza con l'indicazione del relativo stato di attuazione, il Piano e la Relazione sulla *performance*, nonché l'ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti, l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per gli altri dipendenti, i nominativi e i *curricula* dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della *performance* di cui all'art. 14, i *curricula* dei titolari di posizioni organizzative, le retribuzioni dei dirigenti con specifica evidenza delle componenti variabili della retribuzione e di quelle legate alla valutazione di risultato, i *curricula* e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo, gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Sempre nell'ottica della cultura della legalità e della trasparenza, viene previsto uno specifico obbligo di individuare annualmente i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, nonché di provvedere alla contabilizzazione e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo. I relativi dati dovranno poi essere pubblicati sui propri siti istituzionali (art. 11, comma 4, d.lgs. n. 150/2009).

Altri strumenti di effettività della trasparenza sono le cc. dd. giornate della trasparenza e la posta elettronica certificata (Pec). Quanto al primo istituto va rilevato che ogni Amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla *performance* alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, in appositi eventi definiti "giornate della trasparenza". Quanto al secondo strumento l'art. 11, comma 5, del decreto di riforma prevede che, al fine di rendere effettivi i principi di trasparenza, le

PP.AA. provvedano a dare attuazione a tutte le misure necessarie per il corretto funzionamento della posta elettronica certificata, con la conseguenza che tutte le comunicazioni, interne e/o esterne, siano veicolate prioritariamente attraverso la posta elettronica certificata.

Sotto il profilo sanzionatorio, in caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale, così come di mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale, è previsto il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti.⁷⁸

3.5. La centralità del cittadino e la *customer satisfaction*

Un ultimo aspetto su cui fa leva la riforma Brunetta è il rapporto che si instaura tra ciclo di gestione della *performance* e cittadini. In tal senso all' art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 150/2009 si chiarisce che i criteri con cui le amministrazioni pubbliche definiscono i metodi e gli strumenti per misurare, valutare e premiare la *performance* individuale e organizzativa devono strettamente tener conto del « soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi ». La trasparenza e la *customer satisfaction* agiscono sensibilizzando e attivando i cittadini e le imprese affinché spingano l'amministrazione a essere più responsabile nei loro confronti e capace di rispondere alle loro esigenze.⁷⁹

I vari modelli organizzativi e funzionali della pubblica amministrazione si fondano su un delicato equilibrio tra due aspetti essenziali: da un lato essa produce beni e servizi in regime di monopolio, dall'altro lato il cittadino paga un prezzo rapportabile alla

⁷⁸ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., pp. 52-55.

⁷⁹ Così F. LAMBIASE, *Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati*, cit., p.47.

pressione fiscale. Se tra questi due aspetti si determina uno sbilanciamento venendo meno il citato equilibrio, si creano inevitabili tensioni sociali difficili da gestire.

Determinante in tale ambito è l'atteggiamento dell'utente nei confronti della P.A.. Nel settore privato, il cliente insoddisfatto del prodotto o del servizio reso da una determinata azienda, si rivolgerà probabilmente a un'altra e la prima, a causa della sua incapacità di realizzare le sue esigenze, sarà inevitabilmente destinata a uscire dal mercato. Nel settore pubblico, invece, l'utente, proprio perché la pubblica amministrazione opera in un regime di monopolio, non può rivolgersi ad altro soggetto giuridico e la struttura pubblica, anche se non riesce a soddisfarlo, rimarrà operante.

Proprio per queste ragioni è fondamentale porre al centro del sistema la soddisfazione del cittadino, dandogli la possibilità di manifestare il proprio parere e di incidere sul processo decisionale: è sostanzialmente in questo che si concretizza la *customer satisfaction*.⁸⁰ In tale ottica il decreto Brunetta cerca di creare le condizioni perché l'utente possa esercitare una pressione sui risultati dell'amministrazione: ciò fa comprendere che il problema è di natura culturale. Se tra i dipendenti pubblici viene sviluppato il senso del rispetto per il lavoro, se si comincia a creare pressione su chi, con il suo lassismo, causa danni ai cittadini e una mole di lavoro aggiuntiva ai colleghi, si contribuisce all'emersione di una coscienza condivisa e il cittadino non si configura più come uno spettatore impassibile ma come un attore appassionato. Si tratta di una rivoluzione culturale che impone alle pubbliche amministrazioni una rivoluzione tecnica, alimentata dagli strumenti della trasparenza, dell'*accountability*, della misurazione e della valutazione.⁸¹

⁸⁰ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 55.

⁸¹ Così L. HINNA, *La riforma: una lettura in chiave manageriale*, cit., p. 158.

La centralità del ruolo del cittadino è finalizzata a garantire *standards* uniformi di servizi su tutto il territorio e a consentire una valutazione sulla qualità dei medesimi.⁸²

La materia relativa alla qualità di tali servizi e alla centralità del cittadino, inteso non solo come fruitore degli stessi ma anche come risorsa strategica per valutare la rispondenza tra bisogni reali e servizi erogati, era già stata regolata già con l'art. 12 del d.lgs. n. 29/1993 e con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, senza però i risultati sperati. Proprio per questo il d.lgs. n. 150/2009 ha posto l'accento sulla necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici, promuovendo una gestione orientata al miglioramento continuo della *performance* e alla soddisfazione dei clienti dei servizi pubblici e degli *stakeholders*, attraverso logiche di organizzazione incentrate sul passaggio a forme di gestione basate sulla programmazione delle priorità, delle tipologie e del livello del servizio offerto al cittadino: infatti, la rilevazione della *customer satisfaction* dimostra tutta la sua utilità nel momento della pianificazione e della programmazione delle priorità nonché dell'impostazione degli strumenti di controllo e valutazione interni (valutazione dei dirigenti, controllo di gestione, controllo strategico, ecc.). La rilevazione della *customer satisfaction* crea un filo diretto tra cittadino-cliente e l'Amministrazione, consentendo a quest'ultima di conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari dei servizi e riprogettare, eventualmente, le politiche pubbliche e/o il sistema di erogazione di questi ultimi.

Attraverso il valore della *customer satisfaction* è possibile individuare il potenziale miglioramento dell'Amministrazione e la differenza tra ciò che questa realizza e ciò che il cittadino si aspetta dal punto di vista della qualità del servizio: quest'ultima può essere definita come l'insieme delle caratteristiche e degli aspetti di un

⁸² Così S. BATTINI, *La Carta dei servizi nel settore sanitario: la disciplina generale*, in « Sanità pubblica », 1997, p. 637.

servizio da cui dipendono le relative capacità di soddisfare completamente un dato bisogno.

L'attenzione verso la soddisfazione di tale bisogno degli utenti assume una nuova centralità nell'ambito del ciclo della *performance*, che è uno dei punti fondamentali della riforma del 2009: in questo modo il *customer satisfaction* – inteso come la capacità di un'amministrazione di progettare e realizzare in modo proattivo e partecipato i diversi interventi che mirano ad assicurare nel tempo la soddisfazione di utenti, cittadini e *stakeholders* dei territori di riferimento per la qualità dei servizi erogati – diventa uno degli ambiti di misurazione e valutazione della *performance*. In tale contesto i fattori qualitativi (indicatori di efficienza, efficacia, economicità) funzionalizzati a una generale ottimizzazione del servizio pubblico, sono fondamentali strumenti di programmazione, di monitoraggio della gestione e di valutazione dell'operato dei dirigenti e del personale.⁸³

⁸³ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 55-61.

Capitolo 4

Il ciclo di gestione della *performance*

4.1. Considerazioni introduttive

Le finalità indicate all'art. 3 del d.lgs. n. 150/2009 non rappresentano una mera enunciazione di principio ma devono tradursi in una serie di atti applicativi, di competenza delle singole amministrazioni, secondo un percorso predefinito, in coerenza con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio: il cosiddetto “ciclo di gestione della *performance*”, cui è dedicato il Capo II del Titolo II. In particolare, l'art. 4, comma 2, articola il ciclo di gestione nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

A tutte le fasi è data massima visibilità all'esterno nel rispetto del principio di trasparenza.

Come puntualizzato dal disposto normativo, il ciclo di gestione della *performance* prevede una sua articolazione ben definita e scandita in una precisa tempistica che, partendo dalla definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori – attraverso il Piano della *performance* – giunga fino alla rendicontazione dei risultati nei confronti di tutti i soggetti protagonisti del ciclo della *performance*, attraverso l'applicazione del sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni dei dirigenti, allo scopo di incentivare il personale classificato nelle fasce medio-basse al miglioramento continuo delle proprie *performance*, in un'ottica di recupero costante dell'efficienza dei servizi pubblici.⁸⁴

Le diverse fasi del ciclo di gestione della *performance* possono essere raggruppate in quattro processi fondamentali: la programmazione, il controllo/valutazione, la rendicontazione e l'incentivazione. Mentre i primi tre processi rientrano in quella che è, dal punto di vista economico-aziendale, l'area del controllo della gestione, il processo di incentivazione è maggiormente riferibile all'area del controllo organizzativo, cioè l'insieme di quelle procedure aventi l'obiettivo di influenzare in modo più diretto il comportamento dei soggetti che operano all'interno delle aziende.⁸⁵

Deve osservarsi che, di fatto, il ciclo di gestione della *performance* non costituisce certo una sostanziale novità nel nostro ordinamento: il decreto legislativo n. 286/1999 già disciplinava il sistema dei controlli interni e chiaramente identificava i contenuti del controllo di gestione e il nesso fra gli esiti del controllo di gestione e la valutazione della dirigenza; sul piano della concreta applicazione, però, non sempre le AA.PP. hanno pienamente attuato quanto la norma richiamata richiedeva né hanno mostrato di avere chiaramente colto il nesso

⁸⁴ Così I. LUSCHI-P. REALI-S. CHIARELLI, *La performance nelle prospettive di attuazione della riforma brunetta*, Bergamo, 2011, p. 33.

⁸⁵ Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., p. 93.

appena richiamato.⁸⁶ Con il sistema introdotto nel 2009 viene a delinearsi un nuovo modello di gestione che si prefigge il miglioramento dei risultati attraverso l'integrazione di funzioni spesso considerate separatamente, come la definizione degli obiettivi, la programmazione delle azioni e delle risorse, l'individuazione dei sistemi e strutture per la premialità, i sistemi informativi e di controllo, la rendicontazione esterna, ecc..⁸⁷

Quindi, dopo la trattazione dell'oggetto, delle finalità e dei principi della materia regolata (artt. 1-3), il d.lgs. n. 150/2009 prevede all'art. 4 l'attivazione di un ciclo generale di gestione della *performance*, per consentire alle PP.AA. di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento della qualità della prestazione e dei servizi resi. Tale miglioramento, nelle intenzioni del legislatore, deve essere realizzato attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati conseguiti, superando definitivamente il precedente sistema di uniforme distribuzione degli incentivi economici e di carriera. E' stata, così, accentuata la selettività nell'attribuzione di tali incentivi per premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiando l'impegno sul lavoro e scoraggiando comportamenti inefficienti.

Si tratta di una strategia finalizzata al ridimensionamento di alcune disfunzioni strutturali delle PP.AA: quest'ultime, infatti, non partecipando al libero mercato, non subiscono la concorrenza di altri soggetti, con la conseguente mancanza non solo delle condizioni per il miglioramento del prodotto offerto ma anche dello stimolo a programmare, controllare e verificare le fasi della produzione e dei risultati dei propri prodotti. Non a caso i beni e i servizi della P.A., proprio perché non indirizzati al perseguimento del profitto secondo la

⁸⁶ Così R. MUSSARI-P. RUGGIERO, *Il ciclo di gestione della performance*, cit., p. 66.

⁸⁷ Così G. A. LO PRETE, *Pubblica Amministrazione: cenni sui processi di "performance measurement" e "performance management"*, in « Filodiritto » (<http://www.filodiritto.com>).

logica imprenditoriale, non sono solitamente assoggettati al mercato e alle sue regole.

Per rimediare a ciò la riforma Brunetta cerca di implementare un sistema nel quale la valutazione della *performance* (individuale e collettiva) e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati tendono a surrogarsi alla concorrenza di mercato, tipica del settore privato, al fine di assurgere al ruolo di efficaci stimoli al continuo miglioramento dei servizi pubblici. In altri termini, la riforma tende ad incentivare la produttività pubblica, cercando di inserire, nel meccanismo interno di funzionamento della P.A., una spinta competitiva, che nel settore privato è data dal mercato e dalla libera concorrenza.⁸⁸

4.2. La definizione degli obiettivi e il Piano della *performance*

La portata innovativa del ciclo della *performance* consiste nel realizzare, tra le altre cose, il passaggio dalla cultura degli *input* (mezzi) a quella degli *output* e degli *outcome* (prodotti e risultati). In tal senso un ruolo cruciale è assegnato agli obiettivi e agli indicatori (art. 5) senza i quali non può realizzarsi una valutazione di qualità e forse nemmeno valutazione *tout court*.⁸⁹ In base a quanto statuito all'art. 5, comma 1, del decreto la programmazione degli obiettivi, aventi a riferimento un arco triennale⁹⁰, è attribuita alla responsabilità degli organi di indirizzo politico-amministrativo che, a tal fine, sentono

⁸⁸ Così P.TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 239-240.

⁸⁹ Così F. LAMBIASE, *Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati*, cit., p. 41.

⁹⁰ La programmazione degli obiettivi su base triennale segna una profonda discontinuità rispetto al precedente d.lgs. n. 286/1999 e consente di garantire una migliore coerenza degli obiettivi con le risorse economico-finanziarie riscontrate nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio. In tal senso G. M. GATTI, *Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE*, cit., p. 15.

i vertici dell'amministrazione i quali, a loro volta, consultano i dirigenti o i responsabili di ciascuna unità organizzativa; gli specifici obiettivi vengono poi definiti annualmente, prima dell'inizio del rispettivo esercizio. Nel decreto è stato, pertanto, privilegiato un processo maggiormente partecipato, negoziato, per la definizione degli obiettivi delle AA.PP. in luogo del classico processo top-down proprio delle strutture gerarchiche e burocratiche. Ciò dovrebbe condurre a una scelta maggiormente consapevole degli obiettivi da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo, essendo questi spesso scarsamente coscienti delle capacità amministrative delle AA.PP. in cui operano e rischiando, conseguentemente, di fissare obiettivi non condivisi dall'area amministrativa degli enti anche perché difficilmente raggiungibili.⁹¹

La lettura congiunta dell'art. 5 e dell'art. 4, comma 2, lett. a) permette di evidenziare un'ulteriore caratteristica del processo di programmazione che potrebbe contribuire a una maggiore certezza e stabilità dell'attività gestionale delle AA.PP.. Mentre l'art. 5 del decreto parla di obiettivi fissati annualmente su base triennale, l'art. 4, comma 2, lett. a) individua quali attività rientranti nella fase di programmazione delle *performance* non solo la definizione ma anche l'assegnazione degli obiettivi. Questo lascerebbe intendere che gli obiettivi, sebbene modificabili annualmente, debbano, dal punto di vista della responsabilità, essere attribuiti stabilmente a una sub-struttura organizzativa dell'ente, a capo della quale deve essere posto un soggetto responsabile. Tale previsione dovrebbe permettere un maggiore accrescimento e valorizzazione delle competenze presenti all'interno delle AA.PP.. Il continuo passaggio delle responsabilità per il conseguimento di un determinato obiettivo tra diverse unità organizzative nel corso di un ristretto arco temporale, quale potrebbe essere considerato il triennio posto a base della programmazione, non

⁹¹ Così R. MUSSARI-P. RUGGIERO, *Il ciclo di gestione della performance*, cit., p. 67.

permetterebbe infatti alle strutture interessate di sviluppare le competenze derivanti dall'esercizio pratico di determinate attività oltre a quelle che derivano dalla conoscenza teorica della funzione che si sta svolgendo.

Il successivo comma 2, dell'art. 5, del decreto n. 150/2009 descrive le caratteristiche degli obiettivi, i quali debbono essere:

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'Amministrazione;
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale, nonché da comparazioni con Amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'Amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

La specificazione concreta degli obiettivi, oltre a essere coerente con le logiche economico-aziendali, dovrebbe evitare quello svuotamento di significato della attività di programmazione e controllo delle AA.PP. che è stato possibile constatare nel corso degli ultimi anni. L'individuazione di obiettivi privi di alcuna rilevanza aziendale, a causa ad esempio della loro difficile misurabilità o dello scarso collegamento con le linee strategiche adottate dagli enti, rende le due fasi successive del ciclo di gestione delle *performance*, il controllo concomitante e susseguente e la rendicontazione, un semplice esercizio tecnico dal quale non sortisce, a favore degli organi aziendali e degli

stakeholder esterni, alcun dato utile all'assunzione di decisioni future in modo informato e razionale.⁹²

Per rendere più facilmente memorizzabili le caratteristiche che gli obiettivi devono avere, la letteratura utilizza diversi acronimi, il più celebre dei quali è la parola inglese SMART, che sta per *specific, measurable, achievable, relevant, timely*. Gli obiettivi devono, dunque, essere specifici, misurabili, raggiungibili, rilevanti e definiti nel tempo.

Specificare l'obiettivo ha una serie di vantaggi sia a beneficio del valutato che dell'Organizzazione e del valutatore, che in questo processo, ne costituisce il rappresentante: aiuta chi deve raggiungerlo a capire cosa si vuole da lui e quindi quale sia il confine fra la prestazione positiva e quella che non soddisfa le aspettative; facilita la focalizzazione sugli elementi realmente decisivi; introduce elementi di discriminazione qualitativa della prestazione; elimina, in sede di valutazione, aree di soggettività e di discrezionalità. La specificità ha effetti anche sulla misurabilità, facilitandola, al di là delle apparenze: è vero che se l'obiettivo è specifico sono di più (e più puntuali) le variabili da misurare, ma è anche vero che in tal modo è possibile misurare la qualità e non solo la quantità.

Un altro importante aspetto per la misurabilità degli obiettivi è l'individuazione dei parametri di misura, spesso definiti indicatori di *performance* o KPI (acronimo inglese che sta per *Key Performance Indicator*). In fase di assegnazione degli obiettivi, oltre a definire obiettivi specifici e a formularli in modo misurabile, è altrettanto importante definire e condividere con il valutato quali parametri si utilizzeranno in sede di valutazione per misurare la sua prestazione. E' importante definire ogni volta, in sede di assegnazione degli obiettivi, dei parametri di misura definiti e scelti in quanto idonei a misurare quel determinato obiettivo in quello specifico contesto organizzativo;

⁹² Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., pp. 94-95.

e, contestualmente, che questa scelta venga possibilmente condivisa con il valutato e, quando per ipotesi condividerla non sia possibile, senz'altro chiarirla, comunicandola in modo trasparente.

Un obiettivo deve, inoltre, essere raggiungibile. Il significato di questa caratteristica sembra ben rappresentato dall'idea che l'assegnatario dell'obiettivo possa disporre o sia in grado di procurarsi le leve che gli occorrono per raggiungerlo. Affinché tale condizione si realizzi concorrono sia il valutatore che il valutato: il primo evitando di assegnare obiettivi rispetto ai quali il valutato non ha il controllo e il secondo segnalando eventualmente il verificarsi di tale evenienza e rifiutando l'assegnazione di un obiettivo per raggiungere il quale non ha e non può procurarsi gli strumenti necessari. E' molto importante fare in modo che gli obiettivi siano percepiti da chi li deve conseguire come raggiungibili. Se accade il contrario, infatti, gli attori perdono fiducia nel processo, vanificando le finalità che questo si propone. Gli obiettivi devono essere quindi tali da permettere a chi debba raggiungerli di poterlo fare.

Tale raccomandazione, però, non deve essere scambiata con l'idea che gli obiettivi assegnati debbano essere "alla portata" di chi li deve raggiungere. Gli obiettivi, infatti, devono essere anche rilevanti per l'Organizzazione, per il Servizio o per l'Ufficio cui gli stessi sono assegnati e, nondimeno, per la persona che dovrà impegnarsi a far sì che i risultati attesi arrivino. Dunque raggiungibili sì, ma anche assolutamente rilevanti. Il conseguimento dell'obiettivo deve produrre conseguenze apprezzabili, di valore, e non, viceversa, insignificanti.

Fra le caratteristiche che l'obiettivo deve avere c'è anche quella di essere definito nel tempo: la previsione del raggiungimento di un obiettivo senza aver definito il limite temporale per realizzarlo, non ha alcun significato.⁹³

⁹³ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., pp.113-118.

E' opportuno evidenziare che, in ordine al rapporto tra obiettivi da raggiungere e valori di risultato attesi, fondamentali sono gli indicatori di riferimento, i quali sono previsti nell'art. 5 del d.lgs. n. 150/2009. In generale, per indicatore si intende lo strumento attraverso il quale si realizza l'attività di acquisizione di informazioni: esso deve risultare relazionato agli obiettivi e deve mirare alla produzione dei risultati adeguati a tali obiettivi. A ben vedere l'accento più concreto alla funzione degli indicatori è individuabile nel riferimento alla misurabilità degli obiettivi in termini concreti e chiari di cui alla lett. b) del comma 2 del citato art. 5. In questo modo emerge il problema principale della misurazione e cioè l'idoneità degli indicatori a definire con grande nitidezza il fenomeno da porre sotto osservazione.⁹⁴

Il documento centrale in materia di definizione degli obiettivi, così come ai fini del collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse, è il Piano della *performance*, strumento che dà avvio al ciclo di gestione della *performance*, in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i *target*⁹⁵, elementi fondamentali per la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della *performance*. In particolare, l'art. 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009 impone alle AA.PP. la redazione annuale – entro il 31 gennaio – di un documento programmatico triennale, denominato, appunto, Piano della *performance*, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Tale documento deve essere adottato in coerenza con i

⁹⁴ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 244.

⁹⁵ Per *target* si intende il risultato da conseguire ovvero il valore auspicato in corrispondenza di un'attività o processo, tipicamente espresso quale livello di rendimento prodotto in uno specifico arco temporale. In tal senso P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 103.

contenuti ed il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio: si tratta di un principio di fondamentale importanza perché un sistema di obiettivi è effettivamente sostenibile solo se è garantita la congruità tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per raggiungere gli obiettivi fissati. L'integrazione e il collegamento logico tra la pianificazione della *performance* e il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio vanno garantiti almeno su quattro livelli: coerenza dei contenuti; coerenza del calendario con cui si sviluppano i due processi; coordinamento degli attori e delle funzioni organizzative rispettivamente coinvolte (ad esempio, OIV, centri di responsabilità amministrativa, nuclei di valutazione della spesa, uffici di bilancio, etc.); integrazione degli strumenti di reportistica e dei sistemi informativi a supporto dei due processi.

Come evidenziato dalla Civit nella delibera n. 89/2010, l'articolazione degli obiettivi in strategici ed operativi non dipende dai livelli organizzativi a cui tali obiettivi fanno capo, ma dal livello di rilevanza rispetto ai bisogni della collettività (*outcome*) e dall'orizzonte temporale di riferimento. Infatti, gli obiettivi strategici fanno riferimento a orizzonti temporali pluriennali e sono di particolare rilevanza rispetto non solo alle priorità politiche dell'amministrazione ma, più in generale, rispetto ai bisogni e alle attese degli *stakeholders* nonché alla missione istituzionale. Invece gli obiettivi operativi declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni.⁹⁶

All'interno del Piano della *performance* si distingue, inoltre, fra obiettivi finali, da raggiungere nell'arco del triennio, e obiettivi intermedi, a cui pervenire nel corso dell'anno. La definizione delle due tipologie di obiettivi dovrebbe condurre nelle AA.PP.

⁹⁶ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 246-247.

all'individuazione dei nessi di causalità tra i due obiettivi e, quindi, tra le attività che devono essere realizzate nel corso dell'esercizio per raggiungere prima gli obiettivi intermedi e poi quelli finali.⁹⁷

La Civit nella delibera n. 112/2010 precisa che il Piano della *performance*, oltre ai contenuti indicati nell'art. 10, comma 1, del decreto (obiettivi ed indicatori dell'Amministrazione e della dirigenza), deve avere anche ulteriori contenuti essenziali non solo per la piena realizzazione delle finalità previste nel medesimo art. 10, comma 1, del decreto, ma anche per la piena attuazione del principio di trasparenza indicato nell'art. 11, comma 3, dello stesso decreto, secondo cui le amministrazioni sono tenute a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della *performance*. Tali ulteriori contenuti vanno individuati, innanzitutto, nella descrizione della "identità" dell'amministrazione e, cioè, in quegli elementi che consentono di identificare "chi è" (mandato istituzionale e missione) e "cosa fa" (declinazione della missione e del mandato in aree strategiche, obiettivi strategici ed operativi) l'amministrazione: tali contenuti sono indispensabili per una piena attuazione delle finalità di qualità e comprensibilità della rappresentazione della *performance*. In secondo luogo, la Civit individua come ulteriore contenuto l'evidenza delle risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno dell'amministrazione. Ad esempio, attraverso l'analisi del contesto esterno si ricavano informazioni importanti sull'evoluzione dei bisogni della collettività e, in generale, sulle attese degli *stakeholders*, elementi questi ultimi essenziali per la qualità della rappresentazione della *performance*. Ulteriore contenuto è poi individuato nell'evidenza del processo seguito per la realizzazione del piano e delle azioni di miglioramento del ciclo di gestione della *performance*. In particolare, con riferimento a tale ultimo contenuto, le informazioni specifiche da inserire nel Piano della *performance* sono: la descrizione delle fasi, dei

⁹⁷ Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., pp. 99-100.

soggetti e dei tempi del processo di redazione del piano, allo scopo di garantire la piena trasparenza su ogni fase del ciclo di gestione della *performance* (art. 11, comma 3, del decreto); le modalità con cui l'amministrazione ha garantito il collegamento e l'integrazione del Piano della *performance* con il processo e i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio (art. 5, comma 1, e art. 10, comma 1, del decreto); ogni eventuale criticità relativa all'attuazione del ciclo di gestione della *performance* di cui all'art. 4 del decreto, con particolare riferimento agli indirizzi contenuti nelle deliberazioni della Commissione, al fine di garantire la piena attuazione delle finalità di qualità, comprensibilità ed attendibilità della rappresentazione della *performance*.⁹⁸

Il comma 1 dell'art. 10 del decreto prevede tre specifiche finalità in funzione delle quali è redatto il Piano della *performance*. La prima finalità è quella di assicurare la qualità della rappresentazione della *performance*, dal momento che nel Piano sono riportati il processo e le modalità con cui sono stati individuati gli obiettivi dell'amministrazione, nonché l'articolazione complessiva degli stessi. Ciò permette la verifica interna ed esterna della qualità del sistema di obiettivi o, più precisamente, del grado di coerenza con i caratteri essenziali che devono connotare, secondo le indicazioni dell'art. 5 del decreto di riforma, gli obiettivi medesimi.

La seconda specifica finalità in funzione della quale è redatto il Piano in esame è quella di assicurare la comprensibilità della rappresentazione della *performance*: il piano, nell'esplicitare i collegamenti esistenti tra i bisogni della collettività, la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione, rende comprensibile la *performance* attesa, ossia il contributo che la P.A. (nel suo complesso nonché nelle unità organizzative e negli individui di cui si compone) mediante la

⁹⁸ Così I. LUSCHI-P. REALI-S. CHIARELLI, *La performance nelle prospettive di attuazione della riforma Brunetta*, cit., pp. 41-42.

propria azione intende arrecare alla soddisfazione dei bisogni della collettività.

L'attendibilità della rappresentazione della *performance* costituisce la terza finalità cui deve tendere il Piano: tale finalità è raggiungibile a condizione che sia verificabile *ex post* la correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, *target*).⁹⁹

Secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 6, lett. b), del decreto, la struttura e le modalità di redazione del Piano della *performance* vengono definiti dalla Civit, la quale ha provveduto a tale adempimento con la suddetta delibera n. 112/2010. Il Piano viene redatto, sulla base degli indirizzi della Commissione, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e deve essere adottato entro il 31 gennaio di ciascun anno. Come specificato dalla Civit nelle delibera n. 112/2010, il processo di redazione del Piano delinea le varie fasi logiche attraverso cui i diversi attori interagiscono fra loro e danno vita al Piano stesso. Vengono individuate cinque diverse fasi logiche: definizione dell'identità dell'organizzazione; analisi del contesto esterno ed interno; definizione degli obiettivi strategici e delle strategie; definizione degli obiettivi operativi e dei piani operativi; comunicazione del Piano all'interno e all'esterno.

L'adozione del Piano costituisce uno specifico obbligo il cui inadempimento è sanzionato con il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino avere concorso alla mancata adozione dello stesso per omissione o negligenza; inoltre, quale ulteriore conseguenza della mancata adozione del Piano, è altresì previsto il divieto per l'amministrazione di procedere ad assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di

⁹⁹ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 249-250.

collaborazione, comunque denominati (art. 10, comma e, d.lgs. n. 150/2009). A tale proposito, appare opportuno sottolineare come le suddette conseguenze siano espressamente collegate alla sola ipotesi della mancata adozione del Piano e non anche all'eventuale ritardo nell'adozione dello stesso, circostanza alla quale il legislatore non ricollega alcuna esplicita conseguenza. Ciò nondimeno, può ritenersi che, ove il ritardo sia da ricondurre a fatto o responsabilità di determinati soggetti, tale circostanza, seppur priva di una specifica ed esplicita sanzione, possa senz'altro rilevare ai fini della valutazione di tali soggetti e dell'eventuale responsabilità disciplinare dei medesimi.

Secondo quanto disposto dall'art. 10, comma 2, il Piano della *performance*, una volta redatto, deve essere immediatamente trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché alla Civit, la quale, in base all'art. 13, comma 6, lett. a), verifica la corretta predisposizione del medesimo e può formulare in proposito osservazioni e specifici rilievi. Al fine di garantire la massima trasparenza, è altresì previsto che il Piano della *performance* sia pubblicato da ciascuna amministrazione sul proprio sito istituzionale (art. 11, comma 8, lett. b), d.lgs. n. 150/2009) e che lo stesso sia altresì presentato alle associazioni di utenti o consumatori, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito delle apposite giornate della trasparenza (art. 11, comma 6, d.lgs. n. 150/2009).

L'art. 10, comma, 3, del decreto prevede espressamente la possibilità che gli obiettivi e gli indicatori inseriti all'interno del Piano della *performance* possano subire variazioni nel corso dell'esercizio, disponendo che in tal caso le relative variazioni siano tempestivamente inserite all'interno del Piano stesso; seppure non espressamente previsto dalle norme del decreto, potrebbe ragionevolmente ritenersi che eventuali variazioni dei contenuti del Piano determinino l'obbligo per le amministrazioni di procedere nuovamente alla trasmissione del medesimo alla Commissione e al Ministero dell'Economia.

Parimenti, il legislatore non fornisce alcuna indicazione in ordine alle eventuali ragioni che possano legittimare una modifica degli obiettivi e/o degli indicatori previsti nel Piano originariamente adottato; sotto tale profilo, si ritiene che la possibilità di procedere a siffatte modifiche, seppure prevista in via generale dalla norma in questione, debba in ogni caso essere limitata al verificarsi di cause o circostanze di carattere oggettivo non riconducibili a disfunzioni o inefficienze dell'amministrazione e del proprio personale. Se così fosse, qualora si consentisse alle amministrazioni di rideterminare indiscriminatamente gli obiettivi programmati, così come i relativi indicatori di *performance*, a seconda dell'effettivo andamento registrato nel corso dell'esercizio, si rischierebbe di vanificare l'efficacia del sistema e degli obiettivi che il legislatore della riforma ha inteso perseguire.¹⁰⁰

4.3. Il monitoraggio della *performance*

Per quanto riguarda la seconda fase del ciclo di gestione della *performance*, l'art. 6 del d.lgs. n. 105/2009 individua tra i compiti degli organi di indirizzo politico, quello di verificare nel corso dell'esercizio l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi fissati nel Piano. Tale funzione di monitoraggio viene svolta dall'organo di governo, che si avvale a tal fine del supporto dei dirigenti e delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione. Sulla base di tali verifiche è data facoltà agli organi di indirizzo politico-amministrativo di proporre eventuali interventi correttivi già in corso di esercizio.

Da ciò si desume che il monitoraggio della *performance* ha precise caratteristiche. Innanzitutto si tratta di un controllo concomitante, nel

¹⁰⁰ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., pp. 44-46.

senso che deve assicurare il costante quadro dell'andamento della *performance* con l'indicazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati, le cui caratteristiche sono quelle contenute nell'art. 5 del d.lgs. n. 150/2009, espressamente richiamato dall'art. 6.¹⁰¹

Si tratta di un'attività di verifica periodica e tempestiva dello stato di avanzamento delle componenti necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati (programmi, piani ed azioni). Il monitoraggio, perciò, si basa su informazioni relative all'avanzamento fisico, procedurale e finanziario degli interventi, che in genere sono desumibili attraverso i sistemi di controllo di gestione, se correttamente impostati e funzionanti. Attraverso il monitoraggio i responsabili del raggiungimento degli obiettivi (organi di indirizzo politico-amministrativo e dirigenti) ottengono informazioni di base per affrontare quello che viene chiamato *implementation gap*, e cioè il divario che quasi sempre si verifica tra quanto effettivamente attuato e i contenuti del disegno originario. Ciò consente di attivare, se necessario, misure correttive in corso di esercizio, intervenendo prima che le problematiche che dovessero emergere diventino irrimediabili o comunque limitando gli eventuali impatti negativi delle stesse.¹⁰²

Il monitoraggio della *performance* ha, dunque, finalità correttive: si tratta della funzione centrale di tale verifica, che si attiva se, mediante il controllo concomitante, si accerti uno scostamento del risultato conseguito rispetto all'obiettivo programmato.¹⁰³ Solo la constatazione e l'analisi delle cause dell'allontanamento dei risultati ottenuti con le attività già realizzate sino al momento del controllo concomitante da quanto programmato rende possibile, giustificandola, l'adozione di idonee azioni correttive. La modifica di quanto programmato può avere ad oggetto sia le attività ancora da realizzare a obiettivi invariati

¹⁰¹ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 245.

¹⁰² Così F. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione delle performance*, cit., p. 398.

¹⁰³ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 245.

sia gli stessi obiettivi da perseguire nella restante parte di periodo della programmazione. Nel primo caso saranno poste in essere delle correzioni a livello operativo perché, evidentemente, la struttura organizzativa dell'A.P. ha operato in modo difforme da quanto preventivato. Nel secondo caso, la correzione riguarda innanzitutto la definizione degli obiettivi stessi o perché, a parità di condizioni, sono stati fissati in modo erroneo già nella fase di programmazione o perché, essendo variate le condizioni aziendali ed ambientali di riferimento, quelli fissati all'inizio del periodo non sono più raggiungibili e/o coerenti con l'ambiente di riferimento dell'A.P..¹⁰⁴

I contenuti dell'art. 6 contribuiscono a delineare, seppur in maniera implicita, i ruoli e le responsabilità tra i soggetti che sono responsabilizzati rispetto al "contenuto" degli obiettivi fissati nonché al "risultato" in termini di raggiungimento degli stessi (organi di indirizzo politico-amministrativo e dirigenti) e i soggetti che invece hanno una responsabilità sulla "metodologia" con cui viene svolto il ciclo di gestione delle *performance* e sulle risultanze di quest'ultimo (organismi indipendenti di valutazione).¹⁰⁵

Tuttavia, mentre nel decreto è esplicitamente attribuita all'organo di indirizzo politico-amministrativo la responsabilità della redazione, sebbene in modo partecipato con i vertici dell'amministrazione, del Piano della *performance*, altrettanto non accade con riferimento a chi debba/possa apportare le necessarie variazioni della programmazione della *performance* contenuta in quello stesso documento, attività per la quale manca un'assegnazione specificata. Una lettura congiunta degli articoli contenuti del decreto lascia intravedere a carico dell'organo di indirizzo politico-amministrativo una responsabilità/potere di variazione degli obiettivi e degli indicatori contenuti nel Piano della *performance* meno forte rispetto a quelli che è possibile riferir loro in

¹⁰⁴ Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., p. 100.

¹⁰⁵ Così F. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione delle performance*, cit., p. 398.

fase di programmazione ex-ante. Infatti, in base al dettato dell'art. 6, comma 1, « gli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi di cui all'art. 5 durante il periodo di riferimento e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio »». L'art. 10, comma 3, aggiunge l'obbligo che « eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale siano tempestivamente inserite all'interno del Piano della *performance* »». La richiesta di inserimento delle correzioni e, quindi, la variazione del Piano non può che avvenire con l'approvazione da parte dell'organo che quel documento ha la responsabilità di redigere, quindi l'organo di indirizzo politico-amministrativo. Qualsiasi possibilità di variazione di un documento senza l'approvazione da parte di chi è responsabile della definizione dello stesso svuoterebbe di significato il potere e la responsabilità attribuite a quello stesso organo. Però, deve considerarsi che mentre per la fase di programmazione ex-ante il decreto, con riferimento a tale organo, ha utilizzato il termine “definisce”, in relazione alla fase di controllo in itinere allo stesso organo ha attribuito, con riferimento all'eventuale variazione degli obiettivi e degli indicatori, il potere di “proporre”. Quest'ultima espressione lascia pensare che le proposte dell'organo di indirizzo per essere considerate definitive, e quindi inserite nel Piano come richiesto dall'art. 10, debbano essere accettate da qualche altro organo delle A.A.PP., forse i vertici amministrativi o i dirigenti.¹⁰⁶

4.4. Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*

¹⁰⁶ Così P. RUGGIERO, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, cit., pp. 102-103.

La successiva fase del ciclo della *performance*, relativa alla misurazione e valutazione, si sviluppa intorno a un altro documento che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare e che costituisce lo strumento mediante il quale le stesse procedono annualmente alla valutazione della prestazione organizzativa e individuale: il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Tale sistema non viene univocamente definito per tutte le amministrazioni ma il d.lgs. n. 150/2009 prevede che ogni amministrazione eserciti la propria autonomia organizzativa adottando un sistema proprio, in base al contesto di riferimento. Tuttavia, al fine del mantenimento di una coerenza fra i metodi adottati da ciascuna amministrazione, il decreto attribuisce alla Commissione di cui all'art. 13 il compito di dettare le linee guida cui attenersi nella predisposizione del documento. Come previsto dall'art. 7, comma 3, sulla base delle suddette direttive adottate dalla Commissione, ciascuna amministrazione elabora il Sistema di misurazione e valutazione, all'interno del quale devono essere individuate:

- a) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*, in conformità alle disposizioni del decreto;
- b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*;
- c) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
- d) le modalità di raccordo e di integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.¹⁰⁷

L'abrogato art. 5 del d.lgs. n. 286/1999, dedicato alla "Valutazione del personale con incarico dirigenziale", individuava quali criteri della valutazione del personale con incarico dirigenziale sia il raggiungimento degli obiettivi, sia la capacità manageriale del

¹⁰⁷ Così G. M. GATTI, *Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE*, cit., p.17.

dirigente.¹⁰⁸ Tali criteri, oggetto di concertazione e di informazione preventiva, miravano rispettivamente a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi affidati al dirigente nell'ambito della pianificazione/programmazione confluiti nel contratto/provvedimento di incarico individuale e a valutare la capacità gestionale, organizzativa, di relazione e motivazionale del dirigente pubblico.

Il d.lgs. n. 150/2009 individua oggi, all'art. 9, comma 1, i criteri per la misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità collegandola:

- a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, a competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Tali criteri di valutazione comprendono, sviluppandoli ed articolandoli ulteriormente, quelli indicati dall'art. 5 del d.lgs. n. 286/1999.¹⁰⁹

Con riferimento al punto a), la *performance* individuale deriva da quella organizzativa e serve a evidenziare l'importanza del contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza. Poiché gli obiettivi individuali discendono coerentemente da quelli organizzativi, risulta importante poter risalire al collegamento esistente tra obiettivi di carattere organizzativo e obiettivi (e relativamente attività) a carattere individuale. Inoltre, se gli indicatori sono correttamente legati agli obiettivi e comunicati, nonché

¹⁰⁸ Così L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, cit., p. 84.

¹⁰⁹ Così D. BOLOGNINO-G. D'ALESSIO, *Il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione*, cit., pp. 20-21.

condivisi da chi deve raggiungere certi livelli di *performance*, il sistema permette di chiarire e comunicare che cosa ci si attende – in termini di risultati e comportamenti – dalla singola persona, prima che l'attività di gestione abbia inizio (fasi di pianificazione e programmazione delle attività).

Con riferimento al punto b), se le fasi di pianificazione strategica e programmazione operativa sono state svolte correttamente e in coerenza con le risorse a disposizione dell'amministrazione, è possibile responsabilizzare ogni individuo rispetto al perseguimento di obiettivi individuali che, in concomitanza con quelli organizzativi, permettono di avanzare verso il raggiungimento degli scenari rappresentati in fase di definizione delle strategie. La maggiore difficoltà in fase di definizione degli ambiti di responsabilità è proprio legata alle leve manageriali lasciate a disposizione di ciascun individuo (responsabile); ogni responsabile dovrebbe essere messo in grado di gestire risorse necessarie allo svolgimento di attività legate ai propri obiettivi (come individuo e come parte dell'organizzazione). In linea di principio, dovrebbe realizzarsi una perfetta sovrapposizione tra l'area degli obiettivi (indicatori e target) su cui ogni responsabile viene valutato e l'area di autonomia relativa alle risorse gestibili. La divergenza tra area degli obiettivi e area dell'autonomia decisionale fa sì che gli eventuali risultati raggiunti dipendano solo in parte dalla bontà e coerenza delle prestazioni del manager e siano, in realtà, influenzati da leve manovrate da altri. In tali circostanze, gli obiettivi prescelti non possono essere raggiunti dai responsabili (non possono, infatti, gestire le risorse necessarie al loro raggiungimento) o, in alternativa, vengono raggiunti in modo casuale.

Con riferimento al punto c), la misurazione e valutazione delle *performance* prende in considerazione gli aspetti qualitativi dei compiti da svolgere per raggiungere determinati livelli di target; in altri termini, si fa riferimento alle modalità di esecuzione delle azioni

previste nei programmi strategici e nei piani operativi. La misurazione e valutazione della *performance* individuale, con riferimento alle modalità attraverso cui vengono raggiunti determinati *target*, si concentra sul concetto di “comportamento organizzativo”. In generale i comportamenti organizzativi sono elementi che indicano tre componenti essenziali: conoscenze (ovvero il “sapere”), capacità (ovvero il “saper fare”) e attitudini (ovvero il “saper essere” che determina i comportamenti di contesto).¹¹⁰ Le conoscenze si riferiscono al sapere specifico richiesto dal ruolo e si acquisiscono principalmente tramite lo studio e la formazione. Rientrano nel novero di queste ultime, per esempio, la conoscenza di lingue straniere, le conoscenze di carattere specialistico (in particolare campi come la matematica, la statistica, il management, ecc.), le conoscenze di base su un determinato settore di riferimento. Qualsiasi membro di un’organizzazione entra a far parte di quest’ultima grazie a requisiti minimi di conoscenze di base, tramite le quali è possibile trovare collocazione all’interno dell’organigramma e iniziare fin da subito a lavorare su una determinata tematica. L’individuo deve, inoltre, fare in modo che i compiti assegnatigli siano portati a termine, quindi, oltre alle conoscenze di base, è necessario sviluppare anche opportune capacità.¹¹¹ Con il termine capacità si intende l’abilità professionale (per esempio, saper svolgere una data mansione) direttamente connessa allo svolgimento delle attività di lavoro e all’utilizzo del bagaglio di conoscenze di cui al punto precedente; si tratta di un’abilità che si acquisisce sul campo, con l’esperienza. Questo concetto si riferisce, quindi, alle modalità attraverso le quali un individuo riesce a portare a termine un dato compito. Infine, le attitudini fanno riferimento ai comportamenti di contesto dell’individuo determinati dalle sue

¹¹⁰ Così R. RUFFINI, *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2013, pp. 89-91.

¹¹¹ Così R. E. BOYATZIS-A. SAATCIOGLU, *A 20-year view of trying to develop emotional, social and cognitive intelligence competencies in graduate management education*, in *Journal of Management Development*, 2008, vol. 27, n. 1, pp. 92-108.

caratteristiche intrinseche, per esempio dalla visione di sé, dalla realtà di cui il soggetto fa parte e dalla società in generale.¹¹² E' di fondamentale importanza sottolineare che le tre dimensioni che forniscono il quadro delle competenze vengono valutate non in sé, ma attraverso i comportamenti organizzativi in cui essi si rendono osservabili e che l'individuo pone in essere per il raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Con riferimento al punto d), la capacità di differenziare le valutazioni delle *performance* individuali è un punto essenziale del sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale in quanto risulta essere una “prova del nove” di un effettivo riconoscimento delle *performance* distintive, cioè dell'individuo. In generale, un buon sistema di misurazione delle *performance* nella valutazione dei dirigenti dovrebbe tenere conto anche della loro effettiva capacità di differenziare il giudizio nella valutazione dei collaboratori.¹¹³

Una volta individuati i criteri della valutazione dei dirigenti, occorre verificare quali siano i principi sui quali si fonda il meccanismo valutativo: si tratta di un profilo di particolare rilevanza, in relazione alle garanzie che la Corte Costituzionale ha più volte affermato essere costituzionalmente necessarie nell'ambito della valutazione, anche per le sue connessioni con le procedure di conferimento e revoca degli incarichi di direzione e con la disciplina delle ipotesi di responsabilità dirigenziale; garanzie che lo stesso d.lgs. n. 150/2009 dichiara di voler valorizzare quando, all'art. 37, prevede espressamente che le modifiche alla disciplina della dirigenza pubblica intervengono “nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia”.

Sotto il profilo delle garanzie per i dirigenti assoggettati alla valutazione la normativa precedente di cui all'art. 5 del d.lgs. n.

¹¹² Così R. E. BOYATZIS, *The competent manager*, New York, 1982.

¹¹³ Così R. RUFFINI, *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 92.

286/1999 era, in linea astratta, certamente caratterizzata in positivo dalla espressa individuazione dei principi di “trasparenza e responsabilizzazione”, del “doppio grado di valutazione”, di “partecipazione del valutato all’iter valutativo”.

Di questo impianto garantista, dopo l’approvazione del d.lgs. n. 150/2009 sembra rimanere molto poco. Innanzitutto, nella normativa attuale non sembra sopravvivere il principio del doppio grado di valutazione, con l’aggravante che non appare sufficientemente chiaro a chi spetti il compito di valutatore, fatta eccezione per la dirigenza di vertice.¹¹⁴ Infatti, come emerge dall’art. 14, comma 4, lett. e), del d.lgs. n. 150/2009 (richiamato dall’art. 7, comma 2, lett. a), del medesimo decreto), all’Organismo indipendente di valutazione della *performance* spetta il compito di proporre all’organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l’attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III. Se tale organo è responsabile della valutazione della dirigenza di vertice, dal testo non risulta chiaro, invece, a chi competa la valutazione della dirigenza di base, anche perché il successivo art. 19, rubricato “Criteri per la differenziazione delle valutazioni”, individua l’Organismo indipendente quale soggetto competente a formulare, sulla base delle risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto, una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale. E’, infatti, concettualmente differente “valutare” rispetto ad “inserire la dirigenza in una graduatoria”: operazione, quest’ultima, che avviene sulla base delle risultanze di ciò che è già stato valutato (presumibilmente da altri).¹¹⁵

¹¹⁴ Così D. BOLOGNINO-G. D’ALESSIO, *Il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione*, cit., p. 22.

¹¹⁵ Così G. D’ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in « Astrid Rassegna », n. 20, 2009, p. 9, su www.astrid-online.it.

In realtà la delicata questione ha trovato una soluzione nella delibera Civit n. 89/2010, che delinea un processo di valutazione “a cascata”, avente al vertice gli Organismi indipendenti di valutazione, risolvendo il vuoto lasciato dalla normativa per la valutazione della dirigenza di base, la cui valutazione della *performance* individuale è affidata alla dirigenza di livello generale. In particolare, nella citata delibera si precisa che, in conformità agli artt. 7, comma 2, e 9 del decreto, la funzione di misurazione e valutazione della *performance*, con il coordinamento della Commissione, è svolta dagli Organismi indipendenti, cui compete la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa nel suo complesso, nonché la proposta all’organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione individuale esclusivamente dei dirigenti di vertice ai sensi dell’art. 14, comma 4, lett. e) del decreto; dai dirigenti di livello generale, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità; dai dirigenti di livello non generale, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* individuale del personale.¹¹⁶

L’abrogazione dell’art.5, del d.lgs. n. 286/1999 ha determinato il venir meno, oltre che del citato principio del doppio grado di valutazione, anche di quelle particolari garanzie procedurali che si traducevano, quanto meno in teoria, in una partecipazione del dirigente durante l’*iter* di valutazione, attraverso il quale, questi, avrebbe dovuto essere messo nella condizione di indicare gli eventuali fattori, interni e/o esterni, che lo esoneravano da responsabilità.¹¹⁷ La mancata sopravvivenza di questo momento partecipativo è un punto di particolare delicatezza, proprio in forza dei principi fissati dalla Corte Costituzionale, che lo stesso d.lgs. n. 150/2009 richiama come modello

¹¹⁶ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 94.

¹¹⁷ Così I. M. DI BIASE, *La valutazione del dirigente pubblico*, in C. SEVERINO (a cura di), *La dirigenza nella pubblica amministrazione*, cit., p. 15.

a cui aderire. Il giudice costituzionale, infatti, nelle sentenze n. 193/2002 e n. 313/1996 (in relazione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione del recesso), nell'ordinanza n. 11/2002 (in relazione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione della revoca) e nella sentenza n. 103/2007, ha stabilito che « la valutazione della idoneità professionale del dirigente deve essere affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo, ispirate a principi della pubblicità e del contraddittorio, solo a conclusione delle quali è possibile esercitare il recesso/la revoca », il che, in termini di garanzia, si traduce in un sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale obiettivo, trasparente e partecipativo. Dalla lettura del decreto n. 150/2009, tuttavia, sembra doversi escludere l'estensione dell'istituto del contraddittorio alla fase del controllo, ammettendo unicamente, all'art. 7, comma 3, lett. b), la possibilità di individuare « procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* », con ciò contravvenendo a quanto disposto dalla giurisprudenza costituzionale. La garanzia fornita da una partecipazione durante l'iter di valutazione è, infatti, ben diversa dalla prospettiva della conciliazione, che tecnicamente interviene a valutazione conclusa.¹¹⁸ In particolare, la delibera n. 104/2010 della Civit ha precisato che per procedure di conciliazione si devono intendere le iniziative dirette a risolvere i conflitti nell'ambito del processo di valutazione della *performance* individuale e a prevenire l'eventuale contenzioso in sede giurisdizionale. L'idea della Civit è che nell'ambito della valutazione della *performance* individuale potrebbero sorgere contrasti tra i soggetti responsabili della valutazione e i valutati: a tal fine, occorre definire delle procedure finalizzate a prevenirli e risolverli. Occorre, quindi, individuare dei

¹¹⁸ Così D. BOLOGNINO, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008, p. 190.

soggetti, terzi rispetto al valutato e al valutatore, chiamati a pronunciarsi sulla corretta applicazione del sistema, nel caso in cui insorgano conflitti (ad esempio, in caso di valutazione negativa contestata dal valutato). Occorre inoltre specificare le relative procedure (fasi, tempi e risultati finali). In ogni caso, la disciplina delle procedure di conciliazione deve ispirarsi ai principi della celerità, dell'efficacia, della efficienza e della economicità.¹¹⁹ La successiva delibera n. 124/2010 ha risolto alcune criticità relative alla posizione degli organismi deputati alla funzione di conciliazione, nonché al loro funzionamento presso le singole amministrazioni. In particolare, quest'ultime in molti casi hanno stabilito che, nelle ipotesi in cui il valutato voglia contestare il provvedimento di valutazione adottato nei suoi confronti, deve rivolgersi a un organismo gerarchicamente sovraordinato al valutatore. Secondo la Civit tale meccanismo adottato dalle amministrazioni, nonostante possa risultare funzionale all'attuazione del sistema di valutazione, non risponde ai requisiti previsti dalla legge, secondo la quale l'organo di conciliazione deve essere esterno alla struttura di appartenenza del valutato, nonché terzo e imparziale, qualità queste che il soggetto gerarchicamente sovraordinato non possiede. Questo meccanismo, infatti, sembra porsi all'interno del procedimento di valutazione, mentre le procedure richieste dalla legge costituiscono una fase eventuale ed esterna a un siffatto procedimento, volta a consentire il raggiungimento dell'accordo tra le parti, tanto che il ricorso a dette procedure è inidoneo, nelle more dell'eventuale attuazione, a sospendere lo svolgimento del procedimento e gli effetti allo stesso conseguenti.¹²⁰

Quanto all'applicazione del principio di trasparenza, questo sembra essere concepito dal d.lgs. n. 150/2009 in maniera diversa rispetto al d.lgs. n. 286/1999. Nella normativa precedente (art. 5 del decreto del

¹¹⁹ Così R. RUFFINI, *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 92-93.

¹²⁰ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 95.

1999) la trasparenza era garantita principalmente “verso l’interno”, ossia verso ciascun dirigente, che aveva diritto a conoscere anticipatamente ciò su cui sarebbe stato valutato; nel decreto del 2009, invece, la trasparenza sembra principalmente rivolta verso l’esterno.¹²¹ Questa dimensione della trasparenza è certamente di fondamentale importanza, anche alla luce della necessità di rendere conto ai cittadini/utenti e, dunque, nella prospettiva di una amministrazione al servizio del cittadino. Sembra, però, necessaria e non superflua l’esplicazione del principio di trasparenza anche verso l’interno, a garanzia del valutato. Sotto questo profilo la normativa del d.lgs. n. 150/2009 risulta tutt’altro che chiara e completa, suscitando dubbi circa una volontà latente di tenere, al di là delle affermazioni di principio, in una posizione di sudditanza e, in qualche modo, “sotto tutela” il dirigente.¹²²

4.5. La fase di rendicontazione e la Relazione consuntiva sulla performance

L’ultima fase relativa al ciclo di gestione della *performance* attiene alla rendicontazione. Ai sensi dell’art. 10, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009 ogni amministrazione è tenuta alla redazione, entro il 30 giugno di ciascun anno, di un documento denominato “Relazione sulla performance” in cui vengono evidenziati, a consuntivo, con riferimento all’anno precedente, i risultati individuali e organizzativi raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

¹²¹ Così V. SARCONE, *Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, su Amministrativ@mente, Contributo speciale annesso al n. 10 di ottobre 2009, contenente il Commento al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

¹²² Così D. BOLOGNINO-G. D’ALESSIO, *Il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione*, cit., p. 25.

In pratica, la Relazione sulla *performance* costituisce lo strumento attraverso cui ciascuna amministrazione rende noti agli *stakeholders*, interni ed esterni, i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, concludendo in tal modo il ciclo di gestione della *performance*. Tale funzione di comunicazione verso l'esterno trova puntuale riscontro non solo nel comma 6 dell'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 (che prevede la presentazione della Relazione alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza), ma anche nel successivo comma 8 (che dispone la pubblicazione della stessa sul sito istituzionale nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito").

La Civit, con la delibera n. 5/2012, ha fissato le linee guida relative alla struttura e alle modalità di redazione della Relazione sulla *performance*. La citata delibera ha precisato, tra l'altro, che la Relazione deve configurarsi come un documento snello e comprensibile accompagnato, ove necessario, da allegati contenenti informazioni di maggior dettaglio. Tale documento deve essere informato ai principi di trasparenza, immediata intelligibilità, veridicità e verificabilità dei contenuti, partecipazione e coerenza interna ed esterna.¹²³

Analogamente al Piano della *performance*, la Relazione è definita dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i dirigenti di vertice dell'amministrazione (art. 15, comma 2, lett. b) del decreto di riforma) ed è sottoposta allo stesso *iter* previsto per il Piano. In particolare, anche la Relazione, una volta elaborata, deve essere immediatamente trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Commissione che ne verifica la corretta predisposizione. La Relazione, inoltre, deve essere validata dall'Organismo indipendente di valutazione di ciascuna amministrazione come condizione inderogabile

¹²³ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., pp.250-251.

per l'accesso agli strumenti premiali di cui al Titolo III del decreto (art. 14, comma 6).

Oltre alla Relazione sulla *performance*, le disposizioni del decreto contemplano, seppur in maniera alquanto generica, ulteriori strumenti di rendicontazione della *performance*. In particolare, l'art. 14, comma 4, lett. a), del decreto, nel prevedere tra i compiti dell'Organismo indipendente di valutazione quello di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, demanda al medesimo l'elaborazione di una Relazione annuale sullo stato del sistema. In ordine a tale adempimento non è tuttavia previsto né lo specifico contenuto della Relazione né il soggetto o i soggetti ai quali eventualmente la stessa deve essere resa nota.¹²⁴

4.6. L'utilizzo di sistemi premianti e la valorizzazione del merito

Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* delineato dalla riforma Brunetta è funzionale al riconoscimento di trattamenti accessori in favore del personale dipendente, di livello dirigenziale e non, nonché all'attribuzione al medesimo di premi e incentivi.

E infatti, il fulcro della riforma è costituito dalla modifica delle voci della retribuzione previste nel rinnovato art. 45 del d.lgs. n. 165/2001 (modificato dall'art. 57, del d.lgs. n. 150/2009), nell'ambito del quale vengono tenuti nettamente distinti il trattamento fondamentale da quello accessorio, prevedendo, quale presupposto indefettibile per il riconoscimento di quest'ultimo, che il livello di *performance* conseguito sia a livello organizzativo che individuale sia coerente con gli obiettivi assegnati.

¹²⁴ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., pp. 50-51.

Inoltre, in aggiunta al trattamento accessorio, sono previsti specifici strumenti finalizzati a incentivare il merito e la professionalità. In tal modo il legislatore ha delineato il cosiddetto *merit system*, ossia un sistema fondato sull'incentivazione e sull'effettiva valorizzazione del merito, mediante l'attribuzione selettiva e meritocratica di riconoscimenti, sia economici che di carriera, ai dipendenti che conseguono le migliori *performance*, con la previsione di un esplicito divieto di procedere alla distribuzione "a pioggia" dei medesimi, ossia alla distribuzione indifferenziata in assenza delle occorrenti verifiche e attestazioni derivanti dai sistemi di misurazione e valutazione adottati (art. 18, d.lgs. n. 150/2009).

A tal fine l'Organismo indipendente di valutazione, sulla base dei risultati emersi nella Relazione sulla *performance*, compila una graduatoria delle valutazioni individuali, distinguendo tra personale dirigenziale, di livello generale e non, e personale non dirigenziale (art. 19, d.lgs. n. 150/2009). Sulla base di tale graduatoria, il personale è suddiviso in tre fasce di *performance*:

- a) il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- b) il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- c) il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale.

Per i dirigenti tale ripartizione è rilevante ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato.

Un limitato spazio di variazione relativamente alla composizione delle fasce indicate dal legislatore è lasciato alla contrattazione collettiva integrativa, che può prevedere una deroga alla percentuale

del 25% prevista per la fascia di merito alta, in misura non superiore al 5% in aumento o in diminuzione, con conseguente rideterminazione delle altre due fasce (art. 19, comma 4, d.lgs. n. 150/2009).

Maggiormente rilevante appare l'ulteriore facoltà derogatoria riconosciuta alla contrattazione collettiva integrativa dalla seconda parte dell'art. 19, comma 4, del decreto. La norma prevede che, in sede di contrattazione collettiva integrativa, si possa derogare, non solo alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lett. b) e c), ma altresì alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale. In tale sede, pertanto, si potrà stabilire l'attribuzione di una quota parte delle risorse destinate ai trattamenti accessori anche ai dipendenti collocati nell'ultima fascia della graduatoria. Tale previsione, a ben vedere, sembra tradire in buona parte lo spirito e gli obiettivi che le disposizioni della riforma in più parti proclamano; seppure, infatti, l'attribuzione di quota parte dei trattamenti accessori ai dipendenti collocatisi nella terza fascia costituisca una mera facoltà da esercitare eventualmente in sede di contrattazione integrativa, non vi è alcun dubbio che, ove la medesima venisse esercitata, si verrebbe a reintrodurre per tale via un meccanismo non molto dissimile dal precedente sistema di attribuzione "a pioggia", con conseguente parziale venir meno della funzione di incentivo che la riforma sembrava voler attribuire al riconoscimento dei trattamenti accessori.

Unico contemperamento a tale previsione è la verifica del rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia attraverso il monitoraggio delle deroghe previste in sede di contrattazione collettiva integrativa; monitoraggio che il legislatore ha demandato al Dipartimento della funzione pubblica, il quale riferisce in proposito al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (art. 19, comma 5, d.lgs. n. 150/2009).

Dall'applicazione delle predette disposizioni sono escluse le amministrazioni di piccole dimensioni, ossia quelle nelle quali vi sia un numero di personale dipendente in servizio non superiore a 8 unità e, per i dirigenti, non superiore a 5, essendo in tali casi di difficile praticabilità la suddivisione del personale nelle fasce di merito sopra indicate. Va comunque garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* a una percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.

I risultati della valutazione della *performance* costituiscono, inoltre la base per il riconoscimento di una serie di strumenti volti a premiare il merito e la professionalità, la cui elencazione è contenuta nell'art. 20 del d.lgs. 150/2009; in particolare:

- a) il *bonus* annuale delle eccellenze;
- b) il premio annuale per l'innovazione;
- c) le progressioni economiche;
- d) le progressioni di carriera;
- e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità;
- f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

I successivi artt. da 21 a 26 del decreto specificano nel dettaglio i presupposti e il contenuto degli strumenti premiali sopra elencati. Ad essi si aggiunge il premio di efficienza previsto e disciplinato dall'art. 27 del decreto.¹²⁵

Il primo strumento di premialità indicato dall'art. 21 del decreto è il *bonus* annuale delle eccellenze, che viene assegnato entro il mese di aprile di ogni anno alle *performance* individuali che siano risultate, nell'anno precedente, migliori in assoluto. Al *bonus* concorrono infatti i dipendenti, dirigenti e non, collocati nella fascia di merito alta

¹²⁵ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., p. 57-59

prevista dall'art. 19, comma 2, lett. a), del decreto, e può essere assegnato soltanto a non più del 5% di tale personale. L'ammontare del *bonus* è determinato dalla contrattazione collettiva nazionale, nei limiti delle risorse disponibili.¹²⁶

La disposizione in commento non stabilisce ulteriori presupposti o requisiti in base ai quali si dovrà procedere all'individuazione delle performance eccellenti. L'identificazione, per ciascun anno, di eventuali soggetti la cui *performance* sia da qualificare in termini di eccellenza appare pertanto rimessa alla discrezionalità di ciascuna singola amministrazione, non potendosi escludere che, ove il suddetto carattere di eccellenza non venga ritenuto sussistente, tale premio possa non essere assegnato.¹²⁷

Poco coerente risulta, invece, la previsione dell'art. 21, comma 3, del decreto, in base al quale il personale premiato è tenuto a rinunciare al *bonus*, qualora intenda accedere allo strumento premiante previsto dall'articolo 22, dedicato al premio annuale per l'innovazione. L'incompatibilità si giustifica solo in base a un principio di rotazione del personale nel percepimento di risorse aggiuntive, ma pone in compensazione premi caratterizzati da oggetti e finalità differenti. C'è infatti da chiedersi cosa abbiano in comune un'eccellente *performance* lavorativa e la presentazione di un « progetto in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro », che è dunque il risultato di attitudini e capacità personali, peraltro attinenti, è detto espressamente, alla *performance* organizzativa e alla capacità di incidere su di essa, piuttosto che alla *performance* individuale, che inerisce invece alla prestazione

¹²⁶ Così U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, in *La c.d. "Riforma Brunetta" del lavoro pubblico. Valutazione, responsabilità e merito tra legislazione e contrattazione*, « Le Istituzioni del Federalismo » n. 5/6, 2009, p. 940.

¹²⁷ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., p.60.

lavorativa. Se però la logica è quella della rotazione, forse sarebbe stato più razionale porre in alternativa strumenti premiali caratterizzati da maggiore omogeneità (e quindi, ad esempio, collocare in termini di incompatibilità il *bonus* in esame e il premio di efficienza di cui all'art. 27).

L'art. 22 del decreto disciplina l'ulteriore premio previsto dalla riforma, il premio annuale per l'innovazione, il cui ammontare è pari, per ciascun dipendente premiato, al *bonus* delle eccellenze. Il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno: i parametri cui ancorare tale valutazione vengono individuati dal legislatore nell'idoneità del progetto a produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti all'utenza o dei processi interni di lavoro dai quali deve altresì derivare un elevato impatto sulla *performance* dell'organizzazione. L'assegnazione del premio avviene ad opera dell'Organismo indipendente di valutazione sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate dai singoli dirigenti e dipendenti.

Se l'idea di fondo è quella, condivisibile, di stimolare i dipendenti a contribuire al miglioramento dell'efficienza organizzativa e dei servizi resi dalle amministrazioni, non altrettanto felice risulta la formulazione della norma in esame, con riferimento al momento in cui "fotografare" il progetto da premiare. A meno che non si voglia attribuire all'Organismo indipendente di valutazione della *performance* un potere discrezionale di eccezionale ampiezza, perché comprendente un giudizio prognostico sul futuro impatto organizzativo dei progetti stessi, realisticamente la valutazione, essendo limitata all'anno, finirà per premiare i progetti destinati a essere attuati nell'arco dell'anno, accantonando quelli di respiro più ampio ma potenzialmente in grado di determinare miglioramenti di *performance* più significativi e duraturi. In sostanza, per come formulata, la disposizione rischia di incentivare i dipendenti a ragionare secondo prospettive innovative di

breve periodo, trascurando quelle che per entrare a regime, e dunque per essere valutate, richiedono un periodo di riferimento superiore all'anno.

Il progetto premiato è l'unico che potrà essere candidato a concorrere al Premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

L'elemento centrale del *merit system* è l'attribuzione delle progressioni economiche e di carriera sulla base degli effettivi risultati raggiunti dai singoli dipendenti in termini di *performance*. Con riferimento alle progressioni all'interno della stessa area, ossia alle progressioni economiche, l'art. 23 del decreto n. 150/2009 ribadisce il principio di selettività già contenuto, in termini generali, nell'art. 17 e precisa che le progressioni economiche sono riconosciute selettivamente a una quota limitata di dipendenti, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili. Il legislatore, dunque, da un lato, sembra rimettere la materia alla contrattazione collettiva, con il solo limite della disponibilità di risorse finanziarie; dall'altro detta criteri stringenti per l'applicazione dell'istituto delle progressioni orizzontali. L'articolo, infatti, pone l'attribuzione selettiva delle progressioni economiche « in relazione allo sviluppo delle competenze professionali e ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione ».

La previsione, però, va posta in rapporto anche con altre disposizioni: anzitutto con l'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 62 del decreto in esame, nel quale si reitera il principio di selettività nella realizzazione delle progressioni all'interno dell'area, precisando che tale selezione deve avere luogo « in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito ».

Nella stesura finale del decreto è forse mancato un migliore coordinamento tra le due norme. Mentre infatti il comma 3 dell'art. 23 prevede che « la collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche », il richiamato comma 1-*bis* del novellato art. 52, del d.lgs. n. 165/2001, precisa che la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce “titolo rilevante” ai fini della progressione. Si può dedurre che l'inserimento nella fascia di merito alta, in quanto titolo prioritario, debba comportare comunque, indipendentemente cioè dal possesso di altri titoli, l'ottenimento dei primi posti nella graduatoria per le progressioni, mentre con l'attributo “rilevante”, relativo a una più generica valutazione positiva, si determini che siffatto risultato valutativo non possa essere pretermesso all'atto di conferire un peso ai diversi titoli e prevalga rispetto a titoli più generici. È diverso anche il periodo di riferimento, che nel caso di titolo prioritario discende dalla permanenza in fascia alta per tre anni consecutivi ovvero per cinque non consecutivi, mentre nel caso del titolo meramente rilevante la legge parla *tout court* di almeno tre anni, senza aggiungere nulla circa la sequenza delle valutazioni.¹²⁸

Per quanto concerne le progressioni tra le aree, ossia le progressioni di carriera, il citato art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dall'art. 62 del decreto n. 150/2009) prevede che le stesse debbano avvenire tramite concorso pubblico; in tale ambito, la possibilità di fare ricorso ai concorsi interni, ossia riservati al personale dell'amministrazione, è limitata al 50% dei posti messi a concorso. L'art. 24, comma 2, del decreto disegna la riserva di posti a favore del personale interno in termini di premialità, disponendo che tale riserva ha come finalità quella di riconoscere e valorizzare le competenze

¹²⁸ Così U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, cit., pp. 941-944.

professionali sviluppate dai dipendenti. La collocazione nella fascia di merito alta di cui all'art. 19, comma 2, lett. a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini della progressione di carriera.

Gli artt. 25 e 26 del d.lgs. n. 150/2009 sono finalizzati a incentivare e valorizzare la crescita professionale dei singoli dipendenti, prevedendo, il primo, l'assegnazione di incarichi e di responsabilità sulla base della professionalità sviluppata dal dipendente e attestata dal sistema di misurazione e valutazione; il secondo, la possibilità per i soggetti più meritevoli di accedere a percorsi di alta formazione presso primarie istituzioni educative nazionali e internazionali, nonché di essere ammessi a svolgere periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche o private, nazionali o internazionali. Tali incentivi sono riconosciuti nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione.

Tra i premi destinati a dirigenti e dipendenti vi è, infine, quello di efficienza previsto dall'art. 27 del d.lgs. n. 150/2009. Tale premio ha come presupposto l'avvenuto conseguimento all'interno della pubblica amministrazione di risparmi sui costi di funzionamento per effetto di processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione; la norma prevede, infatti, che una quota fino al 30% di detti risparmi sia destinata, in misura non superiore a due terzi, a premiare, secondo criteri generali oggetto di contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto nei processi che hanno consentito i risparmi e, per la parte residua, a incrementare le somme disponibili per la contrattazione medesima. A tal fine, l'effettivo conseguimento dei predetti risparmi deve essere, in primo luogo, documentato nella Relazione di *performance* e, in secondo luogo, validato dall'Organismo di valutazione; il suddetto presupposto deve essere altresì verificato dal Ministero dell'Economia

e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.¹²⁹

È però la prima parte della disposizione a porre, attraverso due rinvii formali, i vincoli più significativi all'attribuzione del premio. Anzitutto l'art. 61, del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, che ha imposto, tra l'altro, una riduzione dei compensi spettanti ai dipendenti pubblici per tutta una serie di incarichi e compiti aggiuntivi rispetto alla prestazione lavorativa; in secondo luogo, l'art. 2 della legge Finanziaria per l'anno 2009 (l. 22 dicembre 2008, n. 203), limitatamente ai commi 33 e 34, che appunto in relazione ai risparmi di spesa già previsti, e imposti, dal decreto n. 112/2008, consentono il finanziamento della contrattazione integrativa utilizzando una quota delle risorse derivanti dai risparmi (aggiuntivi rispetto a quelli già considerati ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica) realizzati per effetto di processi di razionalizzazione e di riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione.¹³⁰

Appare opportuno evidenziare come il legislatore abbia espressamente previsto l'inderogabilità delle disposizioni in materia di merito e premi contenute nel Titolo III del decreto in esame, sancendo il carattere imperativo delle relative disposizioni e la conseguente applicazione del meccanismo di inserimento automatico e di nullità delle disposizioni difformi eventualmente inserite nei contratti collettivi, ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c. (art. 29, del d.lgs. n. 150/2009). In altri termini, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto, eventuali disposizioni dei contratti collettivi che siano in contrasto con le previsioni del decreto sono da considerarsi affette da nullità e i relativi contratti sono integrati automaticamente mediante inserimento

¹²⁹ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., p. 62.

¹³⁰ Così U. GARGIULO, *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, cit., pp. 947-948.

delle disposizioni previste dal decreto (art. 29, del d.lgs. n. 150/2009).¹³¹

E' importante, comunque, rilevare che i sopraindicati sistemi premianti hanno subito una brusca battuta di arresto per effetto sia della manovra economica del 2010 del Consiglio dei Ministri (che di fatto ha bloccato retribuzione e contrattazione) sia dell'accordo siglato nel febbraio 2011 tra Governo e alcuni sindacati (Cisl, Uil, Confsal, Ugl, Usae) sia di successivi interventi legislativi (l. n. 111/2011, d.lgs. n. 141/2011, l. n. 135/2012). In pratica, la riforma Brunetta è stata in parte depotenziata da provvedimenti conseguenti alla crisi economica internazionale: per affrontare quest'ultima si assiste ad un continuo ricorso a consistenti tagli economici, che sotto alcuni profili pongono la riforma stessa in una fase di sostanziale *stand by*.¹³²

4.7. Lo stato di attuazione della riforma Brunetta

La Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche ha elaborato nel dicembre 2012 un rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance*,¹³³ con il quale viene fornito un quadro sintetico delle risultanze dell'analisi condotta sui Piani della *performance* relativi al triennio 2012-2014, sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità relativi al triennio 2012-2014 e sui Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* che le amministrazioni hanno aggiornato nell'anno 2012. Il rapporto fa riferimento alle amministrazioni centrali e ha come obiettivi principali la rilevazione dello stato di attuazione della riforma nei suoi vari ambiti e la

¹³¹ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., p. 59.

¹³² Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 51.

¹³³ Così Civit, *Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance 2010*, Dicembre 2012.

formulazione di indirizzi di miglioramento, tenendo conto delle criticità osservate e dei buoni esempi.

L'analisi compiuta dalla Commissione evidenzia una situazione che presenta criticità relativamente a tutti gli ambiti oggetto di analisi (*performance*, trasparenza e qualità). Le principali criticità attengono a due profili. In primo luogo, esiste un numero non trascurabile di enti, prevalentemente di piccole e piccolissime dimensioni, che è totalmente o parzialmente inadempiente alle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009. Alla data del presente rapporto le amministrazioni totalmente inadempienti – che non hanno adottato nessuno degli strumenti previsti nel 2012 – sono state undici (circa il 14%). Con riferimento alle amministrazioni parzialmente inadempienti, ossia che non hanno adottato - nel 2012 - uno o più degli strumenti previsti, il 30% di esse (24 su 80), tra cui due ministeri (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali), è inadempiente rispetto al Piano della *performance*. Si rileva un peggioramento della situazione rispetto all'anno precedente (nel 2011, le amministrazioni inadempienti erano il 13,6 % del totale e tra essi non compariva nessun ministero). Il 27,5% delle amministrazioni (22 su 80), tra cui un ministero (Ministero dell'Interno), è inadempiente rispetto al Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*. La situazione è sostanzialmente immutata rispetto all'anno precedente. Il 40% delle amministrazioni (32 su 80) è inadempiente rispetto al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Si rileva un peggioramento della situazione rispetto all'anno precedente (nel 2011, gli enti inadempienti erano il 10,5% del totale anche se tra essi compariva un ministero).

In secondo luogo, con riferimento alle amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi previsti, l'analisi della Commissione ha rilevato risultati poco soddisfacenti. Tra le aree più critiche messe in luce dalla Commissione sono da segnalare:

- modesta capacità di programmare e misurare le performance, che sfocia in obiettivi, indicatori e target non sempre adeguati¹³⁴;
- inadeguata integrazione tra ciclo della *performance* e ciclo di bilancio;
- scarsa trasparenza e partecipazione interna ed esterna nel ciclo di gestione;
- insufficiente visione sistemica nell'approccio al ciclo di gestione della *performance* e che si traduce in strumenti poco coerenti fra loro;
- scarso collegamento tra il ciclo di gestione delle *performance* e le azioni necessarie al contenimento dei costi.

L'analisi svolta e le criticità rilevate consentono di individuare le più significative aree di intervento. A parere della Commissione, i problemi più rilevanti sono tre. In primo luogo esiste un problema di applicazione delle disposizioni del decreto di riforma. È importante osservare che le sanzioni previste in caso di totale inadempienza, di attuazione parziale o di adempimento meramente formale, appaiono di non immediata attivazione. Il principale meccanismo sanzionatorio previsto dal decreto n. 150/2009 è costituito dal divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso alla mancata adozione dei vari strumenti previsti. Esistono, inoltre, alcune possibili sanzioni a livello generale: l'amministrazione inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza. La Commissione non ha alcun

¹³⁴ L'analisi condotta dalla Civit evidenzia che i Piani della *performance* contengono effettivamente sia gli obiettivi strategici (nel 94% dei casi), sia quelli operativi (nel 90% dei casi). Tuttavia, sotto il profilo metodologico, tali obiettivi non sono sempre appropriati: in particolare non sempre sono misurati (o misurabili), né regolarmente accompagnati dai valori *target*, né espressi in maniera appropriata (scarsamente comprensibili).

potere sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni ma soltanto una funzione di orientamento e “persuasione morale”, per esempio, tramite la pubblicazione di informazioni specifiche su ciascuna amministrazione, oltre che di segnalare delle inadempienze al Dipartimento della Funzione Pubblica.

In secondo luogo, occorre evidenziare un problema di complessità della materia che si traduce in onerosi adempimenti da attuare da parte delle amministrazioni, con una conseguente difficoltà in termini di gestione del cambiamento. Secondo la Commissione, sarebbe opportuno un intervento di semplificazione e razionalizzazione degli strumenti del ciclo di gestione della *performance*. Si tratta di un livello sul quale la Commissione può incidere più direttamente, attraverso la propria funzione di regolazione, indirizzo, ordinamento e accompagnamento delle amministrazioni.

Infine, si pone il problema della responsabilizzazione delle amministrazioni nell’attuazione della riforma. L’analisi ha evidenziato che gli indirizzi generali formulati dalla Commissione (contenuti nelle delibere adottate nell’ultimo triennio) e gli indirizzi specifici rivolti alle singole amministrazioni (contenuti nei rapporti di monitoraggio pubblicati nel 2011) sono stati recepiti solo parzialmente. A tale proposito viene ricordato che, in base all’art 3 del d.lgs. n. 150/2009, la responsabilità di attuare i principi generali della riforma (miglioramento della qualità, misurazione e valutazione delle *performance*, merito, trasparenza) è attribuita direttamente alle amministrazioni e, in particolare, all’organo di indirizzo politico amministrativo e ai dirigenti di ciascuna amministrazione. Agli Organismi indipendenti di valutazione della performance è attribuita la responsabilità di garantire la corretta applicazione degli strumenti del ciclo di gestione della *performance*. La Commissione, invece, ha una funzione di indirizzo, coordinamento, supporto metodologico e di monitoraggio. La Commissione raccomanda alle amministrazioni di

prestare la dovuta attenzione all'attuazione degli indirizzi da essa formulati e ripetutamente trasmessi, anche individualmente. Raccomanda, inoltre, agli Organismi indipendenti di valutazione della performance di monitorare in maniera sistematica l'evoluzione del ciclo della *performance* e segnalare, ove necessario, le carenze riscontrate.

Capitolo 5

I soggetti coinvolti nel ciclo di gestione della *performance*

5.1. Considerazioni introduttive

Il d.lgs. n. 150/2009, differentemente rispetto ai testi normativi precedenti, contiene una disciplina puntuale e completa dei soggetti coinvolti nelle attività legate alla valutazione della *performance*.

Gli attori del processo di attuazione della riforma sono stati individuati in maniera puntuale nell'art. 12 del decreto che identifica quali soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale delle amministrazioni pubbliche:

- un organismo centrale denominato Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), cui sono attribuite prevalentemente funzioni di indirizzo e di controllo;
- gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*, cui compete la misurazione e valutazione della prestazione di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice;
- l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione, al quale sono demandate funzioni di programmazione degli obiettivi, monitoraggio, valutazione e rendicontazione;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione, che concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili necessari all'espletamento dei compiti cui sono preposti, nonché alla valutazione del personale loro assegnato.

Il decreto ha delineato, dunque, sia figure soggettive nuove, come la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e gli Organismi indipendenti di valutazione, sia figure soggettive preesistenti, seppure con compiti e funzioni nuovi. Come rilevato da attenta dottrina, la possibilità di realizzare concretamente quanto prescritto dal nuovo quadro normativo non può che essere subordinata a un'attività armoniosa e sinergica di tutti questi soggetti, che realizzi una nuova *governance* delle pubbliche amministrazioni.¹³⁵

5.2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche

La relazione al d.lgs. n. 150/2009 ha definito la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità come « accompagnatore e catalizzatore della riforma ». Infatti, in considerazione della notevole importanza di tale organismo nell'ambito dell'economia dell'intera riforma, l'art. 13 del decreto, per creare le condizioni ottimali per l'attuazione della suddetta funzione di accompagnamento da parte della Commissione, ne ha regolamentato dettagliatamente i compiti, i fini, la nomina dei membri e la composizione, prevedendo, in relazione a tale ultimo aspetto, una serie di ipotesi di incompatibilità per assicurarne l'autorevolezza, l'autonomia e l'indipendenza.

L'importanza della funzione di accompagnamento era già stata posta in evidenza dal d.lgs. n. 286/1999, che l'aveva assegnata al Comitato Tecnico Scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, la durata in carica dei membri del Comitato era legata alla durata in carica del Presidente del Consiglio: ciò ha determinato, a causa della frequente alternanza di Governi, una notevole volatilità del

¹³⁵ Così L. HINNA, *La riforma: una lettura in chiave manageriale*, cit., p. 179.

Comitato stesso, di fatto impossibilitato a perseguire obiettivi, che, invece, erano di medio e lungo termine. A ciò si aggiungeva l'impossibilità del Comitato Tecnico Scientifico di incidere sulle nomine dei componenti dei Servizi di controllo interno, anch'essi volatili per il fatto di essere direttamente legati alla durata in carica dell'organo politico da cui erano stati nominati. Gli scarsi risultati della funzione di accompagnamento del Comitato Tecnico Scientifico sono stati anche la conseguenza del fatto che tale organismo non è riuscito a porre rimedio ad alcuni importanti aspetti negativi del sistema delineato dal d.lgs. n. 286/1999, come la scarsa attenzione alla valutazione della dirigenza e la presenza di un inadeguato sistema di misurazione.

Per ovviare a tali specifici aspetti il d.lgs. n. 150/2009 ha anzitutto provveduto ad attribuire la funzione di accompagnamento alla Civit, che dura in carica sei anni e ha, tra l'altro, il compito di "concertare" la nomina degli Organismi indipendenti di valutazione (che hanno sostituito i Servizi di controllo interno)¹³⁶, sulla base di parametri tecnici indicati direttamente dalla norma.¹³⁷

Il Governo, in una prima versione del testo di riforma, aveva avanzato l'ipotesi di dare alla Commissione la veste di Autorità amministrativa indipendente, anche se ciò non era espressamente previsto nella delega approvata in Parlamento. La scelta trovava una sua ragione nella complessa funzione assegnata a questo organo, rivolta a garantire un'azione non formale e autoreferenziale dei controlli e dei sistemi di valutazione nelle pubbliche amministrazioni, con un ruolo, dunque, a metà tra la cabina di regia della riforma e di controllore di secondo livello. Ragioni di opportunità e di cassa, visto

¹³⁶ Nella stessa direzione il decreto di riforma ha previsto per gli Organismi indipendenti di valutazione una durata in carica per tre anni, rinnovabile per altri tre e una struttura tecnica permanente i cui requisiti tecnici, anche in questo caso, sono previsti a grandi linee dalla norma. In tal senso P. T. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 258.

¹³⁷ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 256-257.

il quadro di razionalizzazione e risparmio della spesa pubblica hanno condotto a rinunciare all'idea della creazione di una nuova Autorità ma si è comunque mantenuta, nella sua interezza, la strategia di fondo della riforma, ossia dare alle amministrazioni pubbliche un punto di riferimento "indipendente" e "autorevole", in grado di accompagnarle e sostenerle nella corretta applicazione della parte di riforma relativa ai controlli.¹³⁸ A tale proposito merita di essere segnalato il parere n. 870/2010 del Consiglio di Stato che, in riferimento alla natura giuridica di tale organismo, ha chiarito che nonostante la definizione formalmente utilizzata dal legislatore di "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche" la stessa può essere considerata a tutti gli effetti come un'*Authority* indipendente¹³⁹. In particolare, il Consiglio di Stato ha riscontrato nelle caratteristiche della Commissione «una serie di indizi normativi che rivelerebbero la configurabilità della Commissione come autorità amministrativa indipendente» quali la «posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione» e l'autonomia organizzativa e finanziaria espressamente previste dall'articolo 13 del decreto attuativo n.150/2009. A riprova della natura di *Authority*, inoltre, va considerato sia il sistema di nomina dei componenti e del suo presidente, sia l'assenza di poteri di controllo da parte di autorità

¹³⁸ Così F. VERBARO, *I soggetti della valutazione: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche; l'Organismo indipendente di valutazione della performance, l'Organo di indirizzo politico-amministrativo. Cosa cambia nelle amministrazioni centrali*, in F. PIZZETTI-A. RUGHETTI, *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010, p. 89.

¹³⁹ Quella dell'autorità amministrativa indipendente è una categoria eterogenea e priva di una disciplina generale, ma è comunque possibile rinvenire alcune caratteristiche fondamentali comuni. Secondo l'orientamento prevalente in dottrina e giurisprudenza, una serie di elementi consentono di delineare, pur nella diversa regolamentazione dei singoli organismi dal punto di vista organizzativo e funzionale, un modello tendenzialmente uniforme. Si tratta, in particolare, dei requisiti di indipendenza e di autonomia, desumibili, oltre che dall'eventuale espresso riconoscimento legislativo, dalla natura delle funzioni esercitate e dalle implicazioni di valori di rango costituzionale, nonché dal sistema di nomina dei componenti, dai requisiti richiesti a tal fine dalla disciplina delle incompatibilità. In tal senso A. MARTONE, *Il ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in « Giur. It. », 2010, 12.

politiche, essendo previsto che l'attività della Commissione sia valutata da un soggetto indipendente, nominato dalla stessa.¹⁴⁰

In particolare, come indicato dall'art. 13, comma 1, del decreto di riforma, la Commissione è un organo centrale che opera « in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia » in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, con il Ministero dell'Economia e delle finanze ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, avente il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale.

Quanto alla composizione, il legislatore ha inteso porre l'accento sulla competenza e la professionalità tecnica della Commissione. L'art. 13, comma 3, del decreto ha previsto, infatti, che si tratta di un organo collegiale composto da cinque membri (di cui uno assume la veste di presidente) scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, che possono vantare comprovate competenze maturate in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, in materia di contrasto alla corruzione, *management*, misurazione della *performance*, gestione e valutazione del personale.¹⁴¹ I membri sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti

¹⁴⁰ Così R. BRUNO, *Primi passi verso l'attuazione della riforma Brunetta: l'attività della Commissione per la valutazione*, in « www.adapt.it », 12 maggio 2010, p. 4.

¹⁴¹ Con decreto del Presidente della Repubblica in data 15 dicembre 2009 sono stati nominati i primi cinque componenti della Commissione: Prof. Luciano Hinna, Cons. Antonio Martone (presidente dal 22 dicembre 2009 al 14 marzo 2012), Prof. Pietro Micheli, Cons. Filippo Patroni Griffi, Prof.ssa Luisa Torchia. Attualmente fanno parte della Commissione il magistrato Raffaele Cantone (presidente), il Consigliere di Stato Michele Corradino, il Prof. Francesco Merloni, la costituzionalista Angela Ida Nicotra e la Prof.ssa Nicoletta Parisi.

espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno; i componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. I membri della Commissione durano in carica sei anni, al termine dei quali non possono essere riconfermati. L'elemento che segna una cesura rispetto al passato è costituito dalle molte incompatibilità fissate dalla norma al fine di garantire l'imparzialità della Commissione. In particolare i componenti della Commissione non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi o cariche nei tre anni precedenti la nomina; è, inoltre, previsto che tali soggetti non debbano, in ogni caso, avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni della Commissione.

L'indipendenza della Commissione risulta anche dalla specifica potestà che le viene attribuita di disciplinare autonomamente, mediante apposito regolamento, le proprie regole di funzionamento (art. 13, comma 4, d.lgs. n. 150/2009). E' invece demandato a un decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il compito di stabilire le modalità di organizzazione e le norme regolatrici dell'autonoma gestione finanziaria della Commissione nonché di fissare i compensi per i componenti (art. 13, comma 11, d.lgs. n. 150/2009).¹⁴²

E' invece la Commissione a stabilire il contingente di personale di cui avvalersi, che non può superare il numero massimo di trenta unità e

¹⁴² In attuazione dell'art. 1 del d.m. 12 marzo 2010, con la delibera n. 10/2010 la Civit ha varato il proprio regolamento di organizzazione e funzionamento. Inoltre con la delibera n. 11/2010 la Commissione ha approvato il regolamento sulla gestione finanziaria, amministrativa e contabile e con la delibera n. 12 approvata lo stesso giorno ha determinato il trattamento economico accessorio del personale in posizione di comando o fuori ruolo o con contratto a tempo determinato in servizio presso la Commissione, prevedendo per la quasi totalità indennità fisse e, quindi, sganciate da valutazioni di genere meritocratico.

per il reclutamento del quale si può attingere esclusivamente al personale di altre amministrazioni che sia in posizione di comando o fuori ruolo o al personale con contratti a tempo determinato. Al di là di tali disposizioni, la norma non contiene alcuna ulteriore indicazione relativamente alle caratteristiche e agli eventuali requisiti richiesti al personale. Dunque, si ritiene che tali ultimi aspetti possano liberamente essere definiti dalla Commissione nell'ambito della suddetta potestà regolamentare. Oltre ai membri e al personale stabilmente impiegato, per l'espletamento dei propri compiti la Commissione può, altresì, avvalersi, nei limiti della disponibilità di bilancio, di soggetti esterni, in numero massimo di dieci, che siano esperti di elevata professionalità ed esperienza sui temi della misurazione della *performance* e della prevenzione e lotta alla corruzione, da impiegare mediante "contratti di diritto privato di collaborazione autonoma". Tale ultima dizione sembra indurre a ritenere che si sia in presenza di collaborazioni specialistiche di carattere professionale per l'affidamento delle quali non dovrà farsi ricorso a procedure a evidenza pubblica.¹⁴³

Questo nuovo organismo svolge nelle intenzioni del legislatore una rilevante funzione di guida e impulso della riforma e di raccordo tra le esistenti Agenzie di valutazione e opera sia secondo logiche di tipo *top-down* (attraverso linee guida, requisiti minimi e direttive) che *bottom-up*, garantendo la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (attraverso il portale della trasparenza) e la comparabilità delle *performance* (indicatori di andamento gestionale).¹⁴⁴

Il decreto di riforma ha individuato per la Commissione un ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo per ciò che riguarda le funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 e delle altre Agenzie di valutazione, nell'ambito del quale non solo

¹⁴³ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., pp. 35-36.

¹⁴⁴ Così F. LAMBIASE, *Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati*, cit., p. 37.

promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche ma assicura anche la trasparenza dei risultati conseguiti, confronta le *performance* rispetto a *standard* ed esperienze, nazionali e internazionali, oltre a dare supporto tecnico e metodologico all'attuazione del ciclo di gestione della *performance*. Al tempo stesso il d.lgs. n. 150/2009 ha previsto che, nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione, la Commissione svolga un'azione di supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*. Essa definisce, inoltre, la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione di cui all'art. 10 e verifica la corretta predisposizione degli stessi, oltre a definire parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* di cui all'art. 7. Adotta, poi, le linee guida per la predisposizione, da parte delle amministrazioni, del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità¹⁴⁵ e definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 14. Non meno importante è anche l'attività di analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali; come fondamentale è la redazione della graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all'articolo 40, comma 3-quater, del decreto legislativo n. 165 del 2001. A tale ultimo fine la Commissione svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti.¹⁴⁶¹⁴⁷

¹⁴⁵ A tal fine, all'interno della Commissione, è prevista l'istituzione di una specifica sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche, che ha la funzione di promuovere e favorire comportamenti ispirati ai principi di legalità e trasparenza, svolgendo, in tale ambito, compiti di indirizzo e vigilanza (art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 150/2009).

¹⁴⁶ Tra le funzioni della Commissione elencate all'art. 13, comma 6, del decreto di riforma rientrano anche la promozione di iniziative di confronto con i cittadini, le

In definitiva, sono riconducibili alla Commissione tutti i compiti generali in materia di *performance* e di trasparenza dell'intera riforma: ciò al chiaro scopo di determinare livelli comuni e uniformi di tutte le fasi della *performance* (programmazione, valutazione e controllo), in modo da assicurare nella gestione dell'intero ciclo applicazioni conformi da parte di tutte le AA.PP..¹⁴⁸

Le attività che la Commissione svolge durante ciascun anno devono costituire oggetto di una specifica relazione che la medesima Commissione è tenuta a redigere e trasmettere al Ministro per l'attuazione del programma di Governo (art. 13, comma 9, del d.lgs. n. 150/2009).¹⁴⁹

Anche la Commissione è sottoposta a una particolare forma di controllo: infatti, decorsi cinque anni dalla costituzione di tale organismo, quest'ultimo affida a un « valutatore indipendente » l'analisi dei propri risultati e il giudizio sia sull'attività realizzate sia sull'adeguatezza della struttura di gestione, anche in vista di eventuali modifiche e integrazioni. L'esito della valutazione e le eventuali raccomandazioni devono essere trasmesse al Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione e pubblicate sul sito istituzionale della Commissione. Fa discutere il richiamo fatto dal legislatore al carattere indipendente del valutatore, visto che quest'ultimo è indicato

imprese e le relative associazioni rappresentative, le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali, le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche, gli organismi di valutazione di cui all'articolo 14 e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche; la definizione di un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo; la predisposizione di una relazione annuale sulla *performance* delle amministrazioni centrali e la sua diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale e altre modalità e iniziative ritenute utili; lo sviluppo di rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale; la realizzazione e la gestione, in collaborazione con il CNIPA (Centro Nazionale Informatica per la P.A) del portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche.

¹⁴⁷ Così F. VERBARO, *I soggetti della valutazione*, cit., pp. 90-91.

¹⁴⁸ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 261.

¹⁴⁹ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., p. 37.

direttamente dalla Commissione stessa. E' stato affermato che il concetto di indipendenza non attiene allo *status* del singolo, ma all'assenza di relazioni col soggetto sottoposto alla valutazione.¹⁵⁰

Occorre segnalare che la legge 6 novembre 2012 n. 190, recante « *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* », ha individuato la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche quale Autorità nazionale anticorruzione. Con l'entrata in vigore della legge 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, recante « *Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni* », la Commissione ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. La sua composizione è stata rivista dall'art. 5 comma 3 della legge sopra citata che ha sostituito il comma 3 dell'art. 13 del decreto legislativo n. 150/2009, stabilendo che l'organo collegiale è composto dal presidente e da quattro componenti.

L'art. 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, recante « *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari* », ha stabilito che « i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che è ridenominata Autorità nazionale anticorruzione ». Con lo stesso provvedimento è stato, altresì, deciso che « al fine di concentrare l'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, le funzioni della

¹⁵⁰ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 262.

predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della *performance*, di cui agli articoli 7, 10, 12, 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ».¹⁵¹

5.3. Gli indirizzi espressi nelle delibere della Civit

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni, come previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009, ha fornito le indicazioni metodologiche necessarie all'implementazione dei singoli sistemi di valutazione in seno a ciascuna amministrazione. I provvedimenti sino a oggi intervenuti appaiono di notevole rilievo in quanto sanciscono i principi e le linee di azione a cui non solo la Commissione ma anche tutte le pubbliche amministrazioni italiane interessate dalla riforma dovranno uniformare il proprio *modus operandi*.

La prima delibera significativa per il delinearsi del sistema di valutazione della *performance* è stata la n. 88/2010, con la quale è stato descritto il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità dei servizi in riferimento alle prescrizioni stabilite dalla legge n. 196/2009. Si prevede infatti che la finalità dell'avvio della nuova procedura di verifica dei risultati sia quella di dotare le AA.PP. di un sistema attraverso il quale attivare un processo di miglioramento continuo delle *performance*. A tale sistema è attribuito il compito di assicurare, in prospettiva, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso una revisione periodica e, quindi, un innalzamento progressivo degli standard di qualità e l'ottimizzazione

¹⁵¹ Così www.anticorruzione.it

dei costi dei servizi erogati. La procedura di definizione del nuovo sistema di valutazione delle amministrazioni deve, dunque, partire dalla preventiva definizione della mappa dei servizi da queste prodotti, con l'obiettivo di individuare l'intera area dei servizi e attività prodotti ed erogati all'utenza. La fase successiva è, quindi, quella della definizione, da parte di ciascuna amministrazione, delle dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi. Devono essere elaborati, dunque, degli indicatori per la misurazione del livello della qualità dei servizi erogati. Tali indicatori devono essere selezionati in modo da fornire informazioni « distintive e rilevanti » e comunque tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Sul tema della valutazione della *performance* individuale e organizzativa costituiscono un punto di riferimento fondamentale gli indirizzi emanati dalla Commissione anche con la delibera n. 89/2010. Tale provvedimento ha fornito indicazioni mirate alla definizione dei meccanismi tecnici del controllo della *performance*, nonché indicazioni delle linee operative destinate agli Organismi indipendenti di valutazione delle AA.PP., con un dettagliato esame dei principali profili critici e delle questioni metodologiche connesse all'avvio del nuovo sistema di controllo. Nell'implementazione dei sistemi di misurazione la Commissione impone alle amministrazioni di fare ogni sforzo utile allo sviluppo di indicatori di *performance* rispetto agli obiettivi programmati (*output*) così come in termini di servizio agli utenti (*outcome*), nella più ampia valutazione dell'impatto dell'azione amministrativa. La delibera in analisi si concentra sull'*outcome* come valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività.

Un'altra delibera di notevole interesse sotto il profilo metodologico è la n. 104/2010, avente ad oggetto la definizione dei sistemi e delle tecniche di misurazione e valutazione della *performance*

amministrativa e dei principi essenziali per l'instaurazione degli schemi di controllo ai quali gli Organismi indipendenti di valutazione delle amministrazioni dovranno necessariamente conformarsi nell'elaborazione dei relativi atti di progettazione. Invero, i criteri generali sanciti dai documenti citati vanno opportunamente adattati a ogni settore specifico, fermo restando che, come statuito in via generale dalla delibera n. 112/2010, il Piano della *performance* deve definire tre elementi fondamentali: gli obiettivi, gli indicatori e i target. Tale tematica è stata ulteriormente ampliata nella delibera n. 1/2012 contenente le linee guida relative al miglioramento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* e dei Piani della *performance*.

Con la delibera n. 105/2010, poi integrata dalla delibera n. 2/2012, sono state invece formulate le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

La delibera n. 5/2012 ha definito le linee guida relative alla struttura e alle modalità di redazione della Relazione sulla *Performance*, specificando che la essa deve configurarsi come un documento snello e comprensibile accompagnato, ove necessario, da una serie di allegati che raccolgano le informazioni di maggior dettaglio. La declinazione dei contenuti della Relazione deve, inoltre, tenere in considerazione le caratteristiche specifiche dell'amministrazione, ad esempio in termini di complessità organizzativa, articolazioni territoriali, tipologia di servizi resi al cittadino.

Da ultimo, con la delibera n. 6/2013, la Commissione ha provveduto a dettare linee guida relative al ciclo di gestione della *performance* per l'annualità 2013. In tale ambito si sottolinea come l'Organismo indipendente di valutazione abbia non il compito di predisporre i documenti del ciclo di gestione della *performance* (compito che invece spetta all'amministrazione), ma una funzione di controllo interno e di garanzia sia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione,

sia della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione. In questa prospettiva la Commissione ritiene auspicabile il rafforzamento del ruolo degli Organismi indipendenti ai fini del monitoraggio del ciclo della *performance*.¹⁵²

5.4. L'Organismo indipendente di valutazione della *performance*

Uno degli assi portanti del sistema di controllo interno delineato dalla riforma Brunetta è rappresentato dall'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009, che, ai fini della valutazione della *performance*, prevede la creazione, all'interno di ciascuna amministrazione, di un apposito Organismo indipendente, la cui istituzione può avvenire anche in forma associata. Quest'ultima possibilità, sebbene indirizzata alle strutture di più ridotte dimensioni, in realtà può costituire una grande opportunità anche per le grandi strutture. In considerazione del divieto di nuovi oneri per la finanza pubblica, può essere molto vantaggioso effettuare in forma associata attività (come, ad esempio, misurare con sistemi informativi efficienti, interpretare i dati, eseguire interventi di *auditing*), che comunque assorbono molte risorse ed energie.¹⁵³

In particolare, l'art. 14 del decreto di riforma, contenente le disposizioni relative alla composizione e al funzionamento dell'Organismo di valutazione, ha previsto che il medesimo possa essere costituito in forma di organo monocratico ovvero di organo collegiale, composto da tre membri, a seconda, evidentemente, delle dimensioni e delle esigenze di ogni singola amministrazione. Il soggetto o i soggetti che compongono l'Organismo sono nominati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna

¹⁵² Così G. M. GATTI, *Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE*, cit., pp.17-19.

¹⁵³ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 262.

amministrazione, sentita la Commissione di cui all'art. 13, per un periodo di tre anni. Il relativo incarico può essere rinnovato per una sola volta (art. 14, comma 3).

I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione devono essere dotati di elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del *management*, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche. Nel rispetto di tali requisiti di carattere generale fissati dal legislatore, è demandato alla Commissione, ai sensi dell'art. 13, comma 6, lett. g), il compito di individuare gli ulteriori specifici requisiti di cui devono essere in possesso i componenti dell'Organismo di valutazione. Alla Commissione dovranno altresì essere trasmessi i relativi *curricula* al fine di consentire alla medesima di esprimere il parere previsto dal citato art. 14, comma 3.

Anche per i membri dell'Organismo di valutazione è prevista un'ipotesi di incompatibilità analoga a quella già ricordata per i membri della Civit: non possono essere nominati soggetti che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione (art. 14, comma 8, del d.lgs. n. 150/2009).

Con la delibera n. 4/2010, da ultimo integrata e sostituita dalla delibera n. 12/2013, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche ha provveduto a definire, in conformità a quanto previsto nel citato art. 13, comma 6, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009, i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione, provvedendo nel contempo a fornire alcune ulteriori indicazioni relativamente

all'istituzione e al funzionamento di detti Organismi.¹⁵⁴ In tale ambito la Commissione, oltre a rilevare che la scelta tra organo monocratico o collegiale è, in primo luogo, influenzata dalle dimensioni e dalla complessità della struttura organizzativa, ha sottolineato che la composizione collegiale consente più agevolmente di assicurare la pluralità delle competenze professionali. Per gli enti di ridotte dimensioni e di natura omogenea, la Commissione ha consigliato, dunque, la costituzione in forma associata di un organo collegiale, così da contemperare, anche sotto il profilo delle risorse disponibili, la rilevata necessità della presenza di competenze multidisciplinari nonché quella di avvalersi di competenze specifiche di alto profilo con le ridotte dimensioni dei singoli enti che si associano. In ogni caso, laddove si optasse per la composizione monocratica, le eventuali carenze conoscitive del soggetto prescelto dovranno essere compensate, ad avviso della Civit, in sede di individuazione delle persone che faranno parte della struttura tecnica permanente di cui all'art. 14, comma 9, del decreto di riforma.

Quanto ai componenti, la Commissione ha indicato la necessità che i medesimi siano individuati in parte all'interno e in parte all'esterno dell'amministrazione: ciò al fine di garantire il giusto contemperamento tra conoscenze degli assetti organizzativi propri dell'amministrazione ed esperienza svincolata dalle abitudini e dalle prassi che possono essere di ostacolo a un vero processo innovativo dell'amministrazione stessa.¹⁵⁵

In ordine alle specifiche competenze e ai requisiti di cui i componenti devono essere in possesso, la Commissione individua i requisiti di cittadinanza (possono essere nominati cittadini italiani e cittadini dell'Unione Europea), di età (l'età media non deve superare i cinquant'anni e deve escludersi che possano essere nominati

¹⁵⁴ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., pp. 39-40.

¹⁵⁵ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 263.

componenti che abbiano superato la soglia dell'età della pensione di vecchiaia), linguistici (conoscenza almeno della lingua inglese) e di conoscenza informatica (che deve essere buona e comprovata in relazione a software anche avanzati). La Civit ha suddiviso, poi, gli specifici requisiti di cui i componenti devono essere in possesso in tre macroaree. Con riferimento ai titoli di studio e al percorso formativo, è richiesta la laurea in scienze economiche e statistiche, giurisprudenza, scienze politiche o ingegneria gestionale. In caso di lauree in discipline diverse è richiesto, in aggiunta, un titolo di studio post-universitario in profili attinenti alle suddette materie nonché ai settori dell'organizzazione e del personale delle pubbliche amministrazioni, del *management*, della pianificazione e controllo di gestione o della misurazione e valutazione delle *performance*. In alternativa al possesso di un titolo di studio post-universitario, è sufficiente il possesso di specifiche esperienze professionali di durata almeno pari a cinque anni. In ordine all'esperienza professionale, i componenti devono essere in possesso di un'esperienza di almeno tre anni, in posizioni di responsabilità, anche presso aziende private, nel campo del *management*, della pianificazione e controllo di gestione, dell'organizzazione e del personale, della misurazione e valutazione della *performance* e dei risultati ovvero nel campo giuridico-amministrativo. Per quanto riguarda, infine, le capacità, i componenti dovranno possedere adeguate capacità e competenze manageriali e relazionali.

Quanto alle modalità di accertamento dei predetti requisiti, è stato attribuito un ruolo centrale, oltre che alle risultanze del *curriculum* del soggetto, al colloquio che l'amministrazione dovrà svolgere con il candidato.

Da ultimo, la delibera ha specificato le modalità e i termini della procedura finalizzata alla valutazione dei requisiti, all'acquisizione dei pareri e alla successiva nomina dei componenti. In particolare, ai fini

dell'acquisizione del parere prescritto dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 150/2009, l'amministrazione è tenuta a trasmettere alla Commissione di cui all'art. 13 i *curricula* degli interessati nonché una relazione motivata dalla quale risultino le ragioni della scelta con riferimento ai requisiti previsti dalla presente delibera. La Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta. Il termine resta sospeso per la durata di un'eventuale istruttoria, da svolgere nel caso di carenze nella richiesta e nella relativa documentazione. Con la citata delibera n. 12/2013, la Commissione ha precisato che non esprimerà parere favorevole nei confronti di coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del Codice Penale; abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive presso l'amministrazione interessata nel triennio precedente la nomina; siano responsabili della prevenzione della corruzione presso la stessa amministrazione; si trovino, nei confronti dell'amministrazione, in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado; abbiano riportato una sanzione disciplinare superiore alla censura; siano magistrati o avvocati dello Stato che svolgono le funzioni nello stesso ambito territoriale regionale o distrettuale in cui opera l'amministrazione presso cui deve essere costituito l'OIV; abbiano svolto non episodicamente attività professionale in favore o contro l'amministrazione; abbiano un rapporto di coniugio, di convivenza, di parentela o di affinità entro il secondo grado con dirigenti di prima fascia in servizio nell'amministrazione presso cui deve essere costituito l'Organismo indipendente, o con il vertice politico-amministrativo o, comunque, con l'organo di indirizzo politico-amministrativo; siano stati motivatamente rimossi dall'incarico di componente dell'OIV prima della scadenza del mandato; siano revisori

dei conti presso la stessa amministrazione. In ogni caso, l'assenza di tali situazioni deve essere oggetto di una formale dichiarazione del candidato che deve essere trasmessa alla Commissione.

Tutti gli atti del procedimento di nomina sono pubblici. In particolare, dovranno essere pubblicati sui siti istituzionali dell'amministrazione interessata e della Commissione gli atti di nomina dei componenti, i loro *curricula* e i compensi, il parere della Commissione e la relativa richiesta con la documentazione allegata.

Come ricordato nella stessa delibera, le indicazioni in essa contenute trovano applicazione immediata per le aziende e amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, per le agenzie e per gli altri enti pubblici nazionali; costituiscono invece linee-guida per le Regioni, gli enti locali e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale.¹⁵⁶

L'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 ha stabilito espressamente che gli Organismi indipendenti di valutazione sostituiscono i Servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al d.lgs. n. 286/1999 ed esercitano, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della *performance*. La sostituzione dei Servizi di controllo interno con gli Organismi indipendenti di valutazione fornisce già un'indicazione sulla posizione di tali Organismi nell'organigramma dell'amministrazione, essendo i Servizi di controllo interno collocati, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 286/1999, abrogato dall'art. 30 del d.lgs. n. 150/2009, nell'ambito delle strutture di supporto al vertice politico-amministrativo di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001. La mancata previsione circa la collocazione di detti Organismi porta a pensare che il legislatore non abbia avuto intenzione di inquadrare i nuovi soggetti presso gli uffici di diretta collaborazione. D'altronde lo stesso decreto ha previsto per i nuovi soggetti una durata speciale, pari a tre anni, diversa dalla durata degli uffici di diretta collaborazione e, quindi, non collegata alla

¹⁵⁶ Così I. LUSCHI-P. REALI-S. CHIARELLI, *La performance nelle prospettive di attuazione della riforma Brunetta*, cit., pp. 54-56.

cessazione prevista al comma 2, dell'art. 14, del d.lgs. n. 165/2001. In tale ottica, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, con la citata delibera n. 4/2010, ha evidenziato come gli Organismi in questione debbano essere collocati dal punto di vista sistematico in una posizione idonea a garantire, da una parte, la necessaria autonomia e imparzialità di giudizio, dall'altra, l'effettività e l'autorevolezza istituzionale dell'esercizio delle funzioni. Viene, quindi, suggerito alle amministrazioni di porre gli Organismi fuori dall'apparato amministrativo in senso stretto, rispetto al quale sono chiamati a svolgere i propri compiti in posizione di indipendenza e in stretto collegamento con l'organo di indirizzo politico, ancorché al di fuori di uffici di diretta collaborazione del medesimo.¹⁵⁷ Sostituendosi ai Servizi di controllo interno, gli Organismi di valutazione esercitano, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1 del citato d.lgs. n. 286/1999 e riferiscono, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo, mentre le norme precedenti prevedevano che i Servizi di controllo riferissero solo « in via riservata » sui risultati dell'attività espletata.¹⁵⁸

All'Organismo indipendente spetta anche il compito di effettuare ogni anno, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione, non solo indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, ma anche la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale. Di tali indagini l'Organismo indipendente – che per la generalità dei suoi compiti risponde all'organo di indirizzo amministrativo – riferisce direttamente alla Commissione (art. 14, comma 5). In particolare, i compiti che l'art. 14 riconosce all'Organismo indipendente si pongono su due diversi piani: alcuni sono pienamente amministrativi mentre altri sono

¹⁵⁷ Così F. VERBARO, *I soggetti della valutazione*, cit., pp. 93-94.

¹⁵⁸ Così F. LAMBIASE, *Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati*, cit., p. 38.

di secondo livello, relativi cioè a valutazione e validazione di attività compiute da strutture dell'amministrazione controllata (si pensi alla validazione della Relazione sulla *performance*, al monitoraggio del sistema di valutazione, trasparenza e integrità, alla verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità). Si tratta di un controllo solo indiretto sul merito della gestione amministrativa, visto che quest'ultimo è di competenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. In altri termini, l'Organismo indipendente non può incidere direttamente sul merito delle decisioni, ma può solo sindacare come gli organi preposti gestiscono il procedimento di monitoraggio e autocorrezione normativamente previsto. Né la previsione in capo all'Organismo indipendente (art. 14, comma 4, lett. f) della responsabilità relativa alla corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione, può consentire un diretto coinvolgimento di tale Organismo in ordine alla gestione concreta del controllo direzionale, alla definizione degli obiettivi e alle valutazioni attribuite agli organi di dirigenza amministrativa. In pratica, l'Organismo indipendente è coinvolto in modo diretto unicamente in relazione alle proposte di correzione delle linee strategiche, alla proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice¹⁵⁹, all'attribuzione dei premi, oltre che all'esercizio della funzione di garanzia e vigilanza sull'attuazione delle politiche di trasparenza e di integrità: è in questo senso che vanno inquadrati i sopraindicati compiti dell'Organismo di valutazione richiamati dal citato comma 5 dell'art. 14 del decreto di riforma.

Più analiticamente, l'Organismo si occupa del monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della

¹⁵⁹ La delibera n. 89/2010 della Civit ha statuito che gli Organismi indipendenti di valutazione non sono titolari diretti della funzione valutativa, salvo per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti di vertice (come, ad esempio, il Capo Dipartimento e il Segretario Generale), rispetto ai quali provvedono, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. e), del d.lgs. n. 150/2009, a formulare una proposta di valutazione individuale all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, che trasmette anche alla Commissione di cui all'art. 13. Nonostante, dunque, sia l'apparato amministrativo nel suo complesso a elaborare il sistema di valutazione quale atto organizzativo generale, l'Organismo non è adibito a un ruolo passivo, essendo, al contrario, chiamato a esprimersi sullo stesso. La Civit, con la delibera n. 4/2012, ha indicato le linee guida relative alla redazione della sopraindicata relazione annuale, evidenziando che la predisposizione di tale relazione costituisce un importante momento di verifica della corretta applicazione da parte delle amministrazioni delle linee guida, delle metodologie e delle indicazioni della stessa Commissione anche sulla base del monitoraggio svolto sui Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, sui Piani della *performance* e sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità. Nella medesima delibera, la Commissione ha affermato anche che la relazione dell'Organismo indipendente deve riferire sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendo in luce gli aspetti positivi e negativi nell'attuazione del ciclo di gestione della *performance*: lo scopo è quello di evidenziare i rischi e le opportunità di questo sistema al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente.

Inoltre, l'Organismo di valutazione comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e amministrazione, nonché alla Corte dei Conti, all'Ispettorato per la Funzione pubblica e alla Commissione di cui all'art. 13. Pur essendo, dunque, l'attività di riscontro rivolta essenzialmente agli organi di governo perché questi assumono le statuizioni sull'impiego dei fondi per l'incentivazione del personale, essa estende il proprio raggio d'azione anche verso soggetti esterni, destinatari dell'obbligatoria informazione in merito alle disfunzioni e ad atti illegittimi di gestione delle risorse per il personale.

L'Organismo indipendente valida la Relazione sulla *performance* richiesta dall'art. 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione. La citata delibera n. 4/2012 ha affermato che la validazione della Relazione da parte dell'Organismo, da un lato, costituisce il completamento del ciclo della *performance* con la verifica e la conseguente validazione della comprensibilità, conformità, veridicità, attendibilità e completezza dei dati e delle informazioni riportate nella relazione, attraverso la quale l'amministrazione rendiconta i risultati raggiunti (art. 4, comma 2, lett. f); dall'altro lato rappresenta il punto di passaggio, formale e sostanziale, dal processo di misurazione e valutazione e dalla rendicontazione dei risultati raggiunti, all'accesso ai sistemi premianti. Infatti, la validazione della Relazione è condizione essenziale per accedere agli strumenti premiali di cui al Titolo III (art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 150/2009).

L'Organismo indipendente garantisce, altresì, la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi previsti dal Titolo II del decreto di riforma, in base al principio della valorizzazione del merito e della professionalità: rispetto al Servizio di controllo interno proprio del sistema precedente, il nuovo organismo non si limita, dunque, a sovrintendere ai controlli e alla valutazione della dirigenza, ma vede estendere la propria competenza fino alla verifica della sussistenza e della validità degli strumenti di controllo così come dell'adeguato svolgimento dei relativi processi. Il ruolo di garante dei controlli, in altri termini, consente al nuovo Organismo di sindacare l'operatività concreta della valutazione, vagliando in particolare la rispondenza dell'attribuzione dei premi rispetto a quanto previsto dal decreto n. 150/2009, dalla contrattazione (collettiva e decentrata) e dai regolamenti interni: tale compito sfocia, se non in quello di validazione o revisione, quantomeno nel potere di presentare

rilievi e avanzare proposte, nonché di segnalare criticità a determinati organi, in merito all'attuazione del sistema.

Inoltre, l'Organismo propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* redatto da ciascuna amministrazione, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione a essi dei premi di cui al Titolo III.

E' poi responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'art. 13, ponendosi in un rapporto di dipendenza funzionale rispetto alla stessa.

L'Organismo di valutazione promuove anche l'adozione degli strumenti necessari per la realizzazione dei principi di trasparenza e integrità e attesta la corretta utilizzazione degli stessi unitamente all'adempimento degli obblighi che ne discendono.

Come sottolineato dalla Civit nella delibera n. 6/2013, gli Organismi di valutazione svolgono, dunque, una funzione di controllo interno e di garanzia sia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, sia della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione. Il carattere interno di tale funzione di controllo è legato al fatto che questa è esercitata da una struttura che si colloca comunque all'interno dello stesso ente, anche se all'esterno delle strutture organizzative sottoposte a controllo.

In considerazione della particolare importanza dei compiti attribuiti all'Organismo di valutazione indipendente si è posto il problema di chi e come debba procedere alla valutazione individuale degli stessi componenti dell'Organismo. La Civit con la delibera n. 89/2010 ha chiarito che si tratta di aspetti rimessi all'autonoma determinazione delle amministrazioni interessate. Infatti, tali aspetti sono strettamente attinenti all'organizzazione e, dunque, idonei a incidere

sull'indipendenza degli Organismi e sulla imparzialità nello svolgimento dei relativi compiti.

Ulteriori perplessità sono sorte sull'effettiva indipendenza dell'Organismo di valutazione in considerazione del fatto che esso viene nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta, determinandosi in questo modo un "legame" che potrebbe attentare al carattere indipendente dell'Organismo.

Sotto altro profilo non pare condivisibile l'orientamento propenso ad ancorare l'indipendenza dell'Organismo di valutazione all'estraneità dei relativi componenti rispetto all'ente controllato. Infatti, anche laddove sussista questo presupposto, il conferimento dell'incarico comporta, comunque, l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'ente. Del resto, se il controllo *de quo* è "interno" per definizione, non sembra possibile l'attribuzione della relativa funzione a un soggetto terzo. L'indipendenza dell'Organismo, invece, si deve ritenere conseguenza, da un lato, del sistema di individuazione dei membri – il quale deve essere non solo basato su una selezione pubblica e meritocratica, ma anche scevro da logiche di subordinazione all'organo politico – dall'altro, dell'assenza di conflitti di interessi che inquinino la posizione del controllore.

Vi sono altri elementi rilevanti sotto il profilo dell'indipendenza dell'Organismo di valutazione. Innanzitutto la durata della nomina prevista per un periodo di tre anni rinnovabile una sola volta. Ciò dovrebbe allentare i legami tra l'organo di indirizzo politico e l'Organismo indipendente di valutazione, poiché quest'ultimo – a differenza di quanto accadeva per il Servizio di controllo interno, che decadeva con l'organo politico che l'aveva nominato – rimane in carica fino alla scadenza prevista e l'eventuale rinnovo è subordinato a una nuova procedura di concertazione/accreditamento. Non a caso la delibera della Civit n. 12/2013 ha sottolineato che, a garanzia

dell'indipendenza dell'Organismo di valutazione, non può essere prevista l'automatica decadenza dei componenti dell'Oiv in coincidenza con la scadenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione che li ha designati. L'eventuale revoca dell'incarico prima della scadenza deve essere adeguatamente motivata e preceduta dal parere della Commissione.

Inoltre, l'indipendenza dell'Organismo di valutazione è legata non solo all'autorevolezza derivante dalla competenza professionale, ma anche all'autorità collegata al livello gerarchico della struttura organizzativa: infatti, la funzione di *internal auditing* dell'Organismo si colloca sempre ai vertici dell'organizzazione, proprio per far sì che tale Organismo, non sottoposto allo *spoils system*, possa avere la dovuta autorità, oltre che la necessaria indipendenza. In relazione a tale ultimo aspetto, di notevole rilievo è anche l'attività di *reporting*. Infatti, mentre nel previgente sistema il Servizio di controllo interno riferiva in via esclusiva e riservata al solo organo di indirizzo politico (e, poiché il *report* del Servizio di controllo rimaneva riservato, non erano previsti interventi di altri soggetti – come, ad esempio, il Comitato Tecnico Scientifico – per ovviare alle eventuali criticità)¹⁶⁰, nell'attuale sistema, invece, l'Organismo di valutazione comunica tempestivamente le criticità rilevate (art. 14, comma 4, lett. b, d.lgs. n. 150/2009) anche alla Civit e ad altri soggetti esterni come, ad esempio, la Corte dei Conti e l'Ispettorato della Funzione pubblica, assumendo così il ruolo di *controller* indipendente della *performance*, più che di mero esecutore di direttive di controllo. Tutto ciò ha portato a delineare un nuovo modello di *governance* pubblica incentrato su un sistema integrato di controlli incrociati e contrapposti, come dimostrato, tra l'altro, dal fatto che i sopraindicati soggetti (Civit, Corte dei Conti, Ispettorato della Funzione pubblica), nel caso di

¹⁶⁰ Del *report* indicato nel testo solo la Corte dei Conti poteva prendere visione, ma sempre attraverso la mediazione e l'iniziativa dell'organo politico. Lo stesso valeva per la Ragioneria Generale dello Stato e il MEF che negli ultimi tempi prima della riforma aveva intensificato richieste in tal senso ai Servizi di controllo.

scadente o mancante attività di *reporting* da parte dell'Organismo, possono attivarsi e sollecitare gli opportuni interventi. In questo modo l'Organismo di valutazione, superando la situazione di forte condizionamento da parte dell'organo politico che aveva caratterizzato il Servizio di controllo interno, viene a essere gravato da specifiche forme di responsabilità, che non si limitano a un'*accountability* interna (nei confronti dell'organo di indirizzo politico-amministrativo), ma hanno anche una valenza esterna (*stakeholders*, Civit, cittadini, Corte dei Conti e Ispettorato della funzione pubblica). Da tali responsabilità può derivare, nel caso in cui l'Organismo indipendente non eserciti correttamente le proprie funzioni, l'irrogazione di misure sanzionatorie e disciplinari, tra cui anche la perseguibilità per danno erariale. Invece, i profili di responsabilità del Servizio di controllo interno erano quasi evanescenti: infatti, l'eventuale emersione di inefficienze metodologiche di importanti elementi (quali, ad esempio, gli strumenti di programmazione, gli obiettivi e gli indicatori), se riferita in via riservata al Ministero, non dava luogo a una responsabilità diretta del Servizio. Quest'ultimo, quindi, era dotato di un grado di indipendenza certamente minore rispetto a quello che attualmente caratterizza l'Organismo indipendente di valutazione, in quanto il primo – nominato al di fuori di procedure selettive e trasparenti – di fatto era considerato un ufficio di diretta collaborazione del Ministro, una sorta di *longa manus* dell'organo di indirizzo politico e non certo un *internal auditor* fornito – ai fini di una reale *accountability* nei confronti della collettività – dell'indipendenza necessaria a garantire l'affidabilità metodologica del sistema di programmazione, valutazione e controllo della *performance*.¹⁶¹

Sempre per assicurare il carattere di indipendenza dell'Organismo di valutazione, il comma 8 dell'art. 14 elenca una serie di incompatibilità e la Civit, con la delibera n. 12/2013 ha precisato che, sulla base di una

¹⁶¹ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 263-272.

interpretazione sistematica delle disposizioni in tema di valutazione della *performance* e di quelle che identificano il ruolo dell'Organismo indipendente nell'ambito del d.lgs. n. 150/2009, il componente interno deve comunque cessare dalle funzioni precedentemente svolte, quando il contemporaneo esercizio di queste ultime potrebbe determinare una situazione di sovrapposizione della posizione di valutatore con quella di valutato e, in ogni caso, impedire il pieno e corretto svolgimento del ruolo che il legislatore ha assegnato all'Organismo. Alla stessa finalità di indipendenza rispondono anche i requisiti per la nomina preliminarmente definiti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche., operante, in base all'art. 13, in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia. A tali requisiti di norma vanno aggiunti quelli, in precedenza citati, dell'elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del *management*, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle AA.PP (art. 14, comma 7, d.lgs. n. 150/2009): tutto ciò limita in maniera sensibile la discrezionalità della scelta dei componenti dell'Organismo in esame.¹⁶²

In ordine a tale scelta il citato art. 14, oltre ai sopraindicati argini fissati per assicurare il carattere di indipendenza dell'Organismo, non chiarisce se i componenti dello stesso possano o meno appartenere alla P.A. da cui vengono investiti. Si può ritenere che il silenzio della norma vada interpretato nel senso che l'indipendenza non discende dalla posizione "esterna" del membro prescelto, con conseguente legittimazione dell'inclusione nell'Organismo di dirigenti appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali con funzioni ispettive o di controllo.¹⁶³

¹⁶² Così R. GAROFOLI-G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010, p. 1138.

¹⁶³ In teoria la nomina di un soggetto "esterno" può essere meno garantista se fondata su ragioni di comunanza politica.

Ulteriore problema si è posto con riferimento alla possibilità di nomina della stessa persona come componente di più Organismi indipendenti di valutazione. A tale proposito, con la citata delibera n. 12/2013, la Civit ha chiarito che nessun componente può appartenere contemporaneamente a più Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione. Il principio di esclusività può essere derogato nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal *curriculum*. L'assenza o l'eventuale contemporanea presenza in altri Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione deve essere oggetto di dichiarazione sottoscritta dal candidato che deve essere trasmessa dall'amministrazione alla Commissione. Quest'ultima segnala anche l'opportunità di evitare che le amministrazioni procedano a nomine incrociate, nel senso che l'appartenente a una amministrazione sia nominato componente dell'OIV di un'altra amministrazione che ha come componente dell'OIV una persona appartenente all'amministrazione del candidato.

I commi 9 e 10 dell'art. 14 del decreto di riforma hanno previsto, infine che l'Organismo indipendente di valutazione deve essere fornito di una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, rappresentata da un ufficio interno, capeggiata da un responsabile dotato di una particolare professionalità ed esperienza nella materia della valutazione della *performance* e adibita allo svolgimento delle operazioni materiali, inerenti essenzialmente all'istruttoria sulla base della quale l'Organismo esercita la propria funzione di controllo. In passato i Servizi di controllo interno spesso non disponevano di una struttura di supporto; conseguentemente, si trovavano nella condizione di essere fortemente condizionati nella loro operatività dalla disponibilità e dalla collaborazione dei servizi che di

fatto gestivano i dati nell'ambito delle singole direzioni, senza poter entrare nel merito degli stessi.¹⁶⁴

5.5. L'organo di indirizzo politico-amministrativo

Il ciclo di gestione della *performance* coinvolge anche gli organi di indirizzo politico-amministrativo. Essi, secondo la definizione contenuta nell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, sono gli organi di governo che « esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare e adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti ».

Nello specifico ambito del ciclo di valutazione della *performance*, i compiti degli organi di indirizzo politico-amministrativo vengono indicati all'art. 15 del d.lgs. n. 150/2009. Tale norma demanda a tali soggetti, in primo luogo, la funzione di promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità.

Oltre a tale funzione, la cui definizione appare piuttosto generica, è attribuito all'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione il compito di emanare direttive generali contenenti gli indirizzi strategici, di definire in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano della *performance* e la Relazione sulla *performance*, di verificare il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici, nonché di definire il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed effettuare gli eventuali aggiornamenti annuali.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Così P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 272-273.

¹⁶⁵ Così C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, cit., pp. 42-43.

Ciò è coerente con quanto già previsto in materia di funzioni di indirizzo politico-amministrativo, indicate al citato comma 1 dell'art. 4 e al comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. 165/2001. Il richiamo di tali compiti e la definizione degli stessi nell'ambito del Titolo II del d.lgs. n. 150/2009 sono volti ad evidenziare la responsabilità dell'organo di indirizzo politico nel ciclo della programmazione, la quale non è certamente inferiore a quella della dirigenza pur non avendo un sistema di sanzioni. Il ruolo del vertice politico-amministrativo, dunque, trova una sua collocazione in questo dispositivo sia a monte del processo di definizione del ciclo delle *performance*, con la pianificazione degli obiettivi da raggiungere, sia a valle del sistema, attraverso l'attività di verifica dei risultati e del conseguimento degli obiettivi prefissati.

Proprio la prima fase del ciclo di gestione delle *performance* è disegnata dall'articolo 5 del decreto di riforma, il quale contiene l'insieme di requisiti che devono caratterizzare gli obiettivi. Questi, per essere definiti tali, devono essere pertinenti, misurabili e chiari, raggiungibili, temporalmente definiti. La centralità del ruolo dell'organo di indirizzo politico sta proprio nell'individuazione degli obiettivi, attività che sta a monte del ciclo di gestione della *performance*. In particolare, ai sensi del comma 1 dell'art. 5, gli obiettivi sono definiti dal vertice politico, « sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità operative ».

Il ruolo dell'organo di indirizzo politico contempla, nel sistema di valutazione, anche la possibilità di intervenire per correggere *in fieri*, insieme alla dirigenza, l'azione amministrativa nella sua fase di attuazione degli obiettivi. Questo compito si integra con la competenza in materia di valutazione dell'operato della dirigenza, che è proposta dall'Organismo indipendente, ma assunta formalmente dal vertice

politico al fine di procedere, successivamente, all'assegnazione dei premi di produttività.

Inoltre, l'art. 6 del decreto, in materia di monitoraggio della *performance*, prevede esplicitamente una fase gestionale, naturale in un contesto aziendale, del ciclo della programmazione della *performance* quale è quella della verifica dell'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi prefissati, da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo con il supporto dei dirigenti.

Occorre osservare che il legislatore, con diversi richiami¹⁶⁶, ha provato ad assicurare il funzionamento del sistema di valutazione prevedendo per alcune procedure delle sanzioni in caso di inadempimento. Tale previsione, sempre più presente nell'ordinamento degli uffici pubblici, anche in maniera pleonastica con riferimento alla responsabilità dirigenziale, è certamente positiva ma riguarda solo il vertice amministrativo, mentre ancora nulla viene previsto in termini di responsabilità rispetto alle implicazioni in capo al vertice politico. Per chi riveste responsabilità politiche la sanzione, quando prevista, è "indiretta" anche in riferimento ad adempimenti che sono di sua esclusiva pertinenza, come l'adozione degli atti di programmazione, l'attività di monitoraggio dell'azione amministrativa o di verifica finale e di riscontro dei risultati raggiunti rispetto alle *performance* pianificate. Ad esempio, sia per la mancata adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* sia per il Piano delle *performance*, è previsto che al « dirigente responsabile » non sia erogata la retribuzione di risultato, mentre all'amministrazione è fatto divieto di procedere all'assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Manca quindi un meccanismo che responsabilizzi anche il vertice politico dell'amministrazione, memore dei numerosi fallimenti e

¹⁶⁶ Vedi ad esempio il comma 5, dell'art. 10, del d.lgs. n. 150/2009, in caso di mancata adozione del Piano della *performance*, come anche il comma 9 dell'art. 11 dello stesso decreto, in caso di mancata adozione del Piano triennale per la trasparenza.

comportamenti non virtuosi che hanno caratterizzato i comportamenti dei vertici politici sia nell'ambito delle competenze previste dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 sia nell'ingerenza diretta e indiretta nella sfera gestionale.¹⁶⁷

5.6. Il dirigente

Il quadro dei soggetti che partecipano al ciclo della *performance* è completato dai dirigenti di ciascuna amministrazione.

Se è vero che la riforma ha riconosciuto al dirigente una maggiore autonomia nei confronti del potere politico e ha rafforzato le sue prerogative manageriali, è altrettanto vero che la medesima riforma lo ha reso responsabile, sotto il profilo disciplinare ed economico, non solo della sua prestazione individuale, ma anche dei risultati raggiunti dall'ufficio da lui diretto. E così, ferma restando la classica responsabilità dirigenziale, è stato assegnato al dirigente l'obbligo di vigilare sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, la cui violazione comporta la decurtazione della retribuzione di risultato, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all'80%. Stessa sanzione è prevista nell'ipotesi di inadempimento colposo, rispetto al dovere di vigilanza sull'osservanza, da parte dei suoi dipendenti, delle disposizioni relative alle assenze per malattia. Il decreto del 2009 ha infine introdotto la responsabilità del dirigente in caso di mancato esercizio o di decadenza dall'azione disciplinare dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o alle valutazioni del dirigente irragionevoli o manifestamente infondate sulla insussistenza

¹⁶⁷ Così F. VERBARO, *I soggetti della valutazione*, cit., pp. 100-102.

dell'illecito disciplinare in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare.

Il dirigente, dunque, è considerato oggi responsabile non solo della propria prestazione individuale, ma anche dell'esercizio dei poteri a lui attribuiti nei confronti del personale, nonché dei risultati raggiunti dagli uffici da lui diretti. E proprio al fine di consentire al dirigente di assicurare il raggiungimento dei risultati e degli obiettivi assegnati, vengono ampliate le sue funzioni e resi maggiormente incisivi i suoi poteri. In altri termini, egli viene chiamato a esercitare in modo efficace i suoi rinnovati poteri per realizzare gli obiettivi della riforma. Per questo, sotto il profilo della c.d. macro-organizzazione, il d.lgs. n. 150/2009, ha assegnato al dirigente un importante ruolo nella programmazione degli obiettivi e nell'individuazione delle risorse necessarie ad assicurare il miglior svolgimento dell'azione amministrativa, in quanto lo stesso viene coinvolto in tutte le fasi del ciclo di gestione della *performance* di cui al Titolo II del d.lgs. n. 150/2009, dalla programmazione degli obiettivi e dei relativi indicatori, al monitoraggio, al momento conclusivo della misurazione e valutazione della *performance*. Vengono così attribuite ai dirigenti di uffici dirigenziali generali due nuove funzioni: quella di proporre le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale e quella di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti. Gli altri dirigenti, inoltre, dovranno effettuare la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito.

Per quanto attiene, invece, al rapporto tra il dirigente e i dipendenti del suo ufficio, la riforma, in un'ottica di progressiva omogeneizzazione tra lavoro pubblico e lavoro privato, ha sottratto

potere alla contrattazione collettiva e ha affidato direttamente ai dirigenti di ogni ufficio la titolarità dei poteri del privato datore di lavoro.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Così A. MARTONE, *La c.d. riforma Brunetta e il ruolo strategico del dirigente nella realizzazione dei suoi obiettivi*, in « Giur. It. », 2010, 12.

Capitolo 6

L'attuazione del sistema di valutazione della performance a livello regionale e locale

6.1. Le disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 per gli enti territoriali

In seguito all'emanazione del d.lgs. n. 150/2009, i temi quali la misurazione, la valutazione e la trasparenza delle *performance* nelle AA.PP. si sono collocati nuovamente al centro del dibattito e della discussione scientifica anche in ambito regionale e locale.¹⁶⁹ Come tutte le altre amministrazioni pubbliche, infatti, anche il comparto Regioni e autonomie locali aveva conosciuto, a partire dalla metà degli anni '90, la “cultura della valutazione” come elemento di trasformazione dell'attività amministrativa in un servizio in favore della collettività. La riforma dei sistemi di valutazione e controllo, introdotta con il d.lgs. n. 286/1999, applicabile alle Regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 286/1999) e alle autonomie locali in virtù degli artt. 107, comma 7 e 147 del d.lgs. n. 267/2000¹⁷⁰, aveva, poi, gettato le basi per operare una distinzione tra le varie attività di controllo interno, così da rispettare la linea di demarcazione tra attività di indirizzo politico, da un lato, e attività gestionale, dall'altro, nonché stabilire una forte interrelazione tra valutazione dell'azione amministrativa e

¹⁶⁹ Così M. T. NARDO, *Valutazione delle performance negli Enti locali: strumenti contabili e soggetti coinvolti*, in E. GORI- S. POZZOLI (a cura di), *Il Sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 313.

¹⁷⁰ In particolare, l'art. 107, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che « alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 286/1999 », secondo quanto previsto dall'art. 147, del d.lgs. n. 267/2000, dedicato, appunto, ai controlli interni degli enti locali.

responsabilità dirigenziale per i risultati.¹⁷¹ Successivamente, con la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione ad opera della legge cost. n. 3/2001, è stata ampliata la competenza “residuale” delle Regioni per i propri controlli interni¹⁷²(art. 117, comma 4, Cost.), e, ferma restando la possibilità del legislatore statale di porre principi di sistema, si è affermato l’intervento delle fonti locali (compresa la competenza regolamentare ex art. 117, comma 6, Cost.) per i controlli interni delle autonomie locali, nel rispetto del “pluralismo istituzionale paritario” (di cui all’art. 114, comma 1).¹⁷³

In conseguenza di ciò, si comprende come il legislatore, sin dalla formulazione della legge delega n. 15/2009, abbia tenuto conto delle problematiche connesse alla necessaria tutela delle prerogative costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle autonomie locali, allo scopo, evidentemente, di prevenire il rischio di successivi rilevanti contenziosi, anche di fronte alla Corte Costituzionale. E’ alla luce di tali preoccupazioni che deve essere letto il diretto coinvolgimento della Conferenza Unificata, in sede di formulazione del decreto delegato, voluto dal legislatore ai sensi dell’art. 2, comma 2, della legge delega, il quale ha imposto il raggiungimento della previa intesa, appunto in sede di Conferenza Unificata, per la elaborazione di un’ampia gamma di norme fondamentali, segnatamente riferite all’individuazione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva, ai sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, agli strumenti premiali e

¹⁷¹ Così G. A. RECCHIA, *L’attuazione della riforma Brunetta nel Comparto Regioni e autonomie locali*, FormezPA, 2012, p.3.

¹⁷² Dopo l’entrata in vigore del nuovo testo della Costituzione, a seguito della legge cost. 3/2001, le regioni hanno piena potestà legislativa in ordine alla propria organizzazione, da esercitare sia mediante lo statuto sia mediante proprie leggi. In conseguenza, gli ordinamenti delle singole regioni sono da ritenere totalmente svincolati dai principi del decreto, almeno per quanto riguarda l’organizzazione dei controlli interni, dei controlli di gestione; mentre, sotto il profilo della stabilità finanziaria, anche le regioni sono da ritenere soggette ai controlli esterni della Corte dei Conti, sulla base dei principi stabiliti ai sensi dell’art. 119 Cost.. In tal senso V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, *I principi generali*, cit., p.14.

¹⁷³ Così D. BOLOGNINO, *L’attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali: profili giuridici*”, *Rassegna Astrid*, n. 8/2011, pp.6-7.

alla revisione della disciplina della dirigenza pubblica, limitandosi alla richiesta di un parere per la formulazione delle restanti norme delegate. Ancora, il comma 4 del medesimo art. 2 ha delegato al Governo il compito di individuare espressamente, nell'ambito del decreto attuativo, le norme che costituiscono espressione di competenza legislativa esclusiva dello Stato e quelle che recano, invece, principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, come tali oggetto di riferimento obbligatorio per l'adeguamento degli ordinamenti regionali e locali.¹⁷⁴

Intervenendo, dunque, su un quadro normativo articolato dove gli enti territoriali godono di una autonomia organizzativa e normativa costituzionalmente garantita, il decreto legislativo n. 150/2009 non ha trovato immediata e piena attuazione al comparto Regioni e autonomie locali. E' stato necessario, pertanto, individuare quali disposizioni si applicano a Regioni e autonomie locali analizzando sia i principali articoli contenenti le norme di diretta applicazione e i principi di adeguamento, ossia gli artt. 16, 31, 74, del d.lgs. n. 150/2009, sia i "richiami incrociati" presenti all'interno del d.lgs. n. 150/2009, che pongono interrogativi sull'applicazione di ulteriori disposizioni alle Regioni e alle autonomie locali.¹⁷⁵

In particolare, con riferimento al Titolo II del d.lgs. n. 150/2009, relativo alla misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, l'art. 16, comma 1, prevede la diretta applicazione alle Regioni e agli Enti locali delle norme relative al principio di trasparenza. Il comma 2 del medesimo art. 16 indica, invece, le norme del decreto ritenute esplicative di principi generali dell'ordinamento, vincolanti per Regioni ed enti locali. Si tratta, in particolare, dell'art. 3, sui principi generali, che lega direttamente gli strumenti di misurazione e

¹⁷⁴ Così L. IUDICELLO, *Gli ambiti di autonomia; il processo di adeguamento alla riforma da parte delle Province e dei Comuni: unicità e specificità*, in F. PIZZETTI-A. RUGHETTI (a cura di) *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010, p. 50.

¹⁷⁵ Così D. BOLOGNINO, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali: profili giuridici*, cit., pp. 7-8.

valutazione alla rilevazione del soddisfacimento dei destinatari dei servizi e che vincola l'erogazione di qualsiasi premio ed incentivo, in quanto legato al merito e alla *performance*, all'effettiva adozione del sistema di valutazione; l'art. 4, che definisce il ciclo della *performance*, dall'assegnazione degli obiettivi e delle risorse ai sistemi di monitoraggio, dalla valutazione finale dei risultati all'erogazione dei premi, sino alla rendicontazione dei risultati medesimi; l'art. 5, comma 2, sulla definizione degli obiettivi; l'art. 7, sul Sistema di misurazione e valutazione e relativi soggetti; l'art. 9, sugli ambiti di valutazione della *performance* individuale; l'art. 15, comma 1, sull'onere degli organi di indirizzo politico-amministrativo di promuovere la cultura del merito e della responsabilità.

Anche il Titolo III del d.lgs. n. 150/2009, che fissa il principio del miglioramento della *performance* attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi e il divieto di distribuzione a pioggia di incentivi e premi, non è integralmente applicabile alle Regioni e agli enti locali, per i quali l'art. 31 sancisce l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti a una serie di principi. Sono richiamati, in particolare, l'art. 17, comma 2, che sancisce l'oggetto e le finalità dei sistemi premianti; l'art. 18, sui criteri e le modalità per la valorizzazione del merito e per l'incentivazione della *performance*; l'art. 23, commi 1 e 2, sulle progressioni economiche; l'art. 24, commi 1 e 2, sulle progressioni di carriera; l'art. 25, sull'attribuzione di incarichi e responsabilità; l'art. 26, sull'accesso ai percorsi di alta formazione e di crescita professionale; l'art. 27, comma 1, sul premio di efficienza.

L'art. 74, infine, indica, al comma 1, le norme rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. i) e m), della Costituzione e, al comma 2, i principi generali dell'ordinamento giuridico. Si tratta, in linea di massima, del riepilogo delle previsioni già espressamente disciplinate negli artt. 16 e 31 del decreto di riforma.

Quanto alle modalità di adeguamento di Regioni ed Enti locali nelle materie sopra indicate, il d.lgs. n. 150/2009 ha previsto un peculiare meccanismo: tali soggetti hanno avuto tempo fino al 31 dicembre 2010 per adeguarsi alle disposizioni della riforma e fino a tale momento sono rimaste applicabili le norme vigenti alla data di entrata in vigore del decreto. Tuttavia qualora entro il predetto termine le relative disposizioni di attuazione non fossero state adottate, il d.lgs. n. 150/2009 e tutte le disposizioni in esso contenute avrebbero trovato integrale applicazione. Occorre in proposito sottolineare che la particolarità di tale meccanismo è costituita dal fatto che, qualora nel termine predetto le Regioni e gli enti locali non provvedano all'adeguamento alle disposizioni della riforma, queste ultime trovino applicazione integrale e che, quindi, le Regioni e gli Enti locali siano tenute al rispetto delle medesime in tutte le loro parti e non solo al livello di principi fondamentali in esse contenuti.

Appare evidente la totale assenza di qualsiasi richiamo ad alcune norme molto rilevanti, segnatamente all'art. 10, che dettaglia il Piano della *performance* e le sue scadenze, finali e intermedie, all'art. 12, che inquadra i soggetti del processo di misurazione e valutazione, all'art. 13, che istituisce la Commissione centrale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione e ne definisce compiti e modalità di funzionamento, e all'art. 14, che prevede, per ciascuna amministrazione, l'istituzione di un apposito Organismo indipendente di valutazione, deputato alla proposta di valutazione della dirigenza di vertice e alla misurazione e valutazione della *performance* dell'ente nel suo complesso.

Dall'analisi delle rammentate disposizioni – da un lato i riferimenti di principio vincolanti, dall'altro le norme non richiamate in applicazione – emerge con evidenza come lo sforzo prodotto in sede di Conferenza Unificata abbia condotto a preferire l'individuazione di un campo di applicazione assai ridotto, caratterizzato dal riferimento alle

sole norme di generale portata, dalle quali è possibile evincere un obbligo di adeguamento che, pur abbracciando l'intero ciclo programmatico e valutativo, non appare esteso all'applicazione, neppure indiretta, di numerosissime norme di dettaglio operativo, così restando molto aperto il ventaglio di possibili soluzioni tecnico-attuative da parte di ciascuna amministrazione locale.

In realtà, la chiave di lettura dell'intero sistema è racchiusa nel comma 2 dell'art. 13, nel quale è previsto che, mediante apposite intese tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, l'Unione delle Province d'Italia e la Commissione centrale ivi istituita, siano definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5 (attività di indirizzo sulle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti), 6 (attività correlata agli strumenti di valutazione) e 8 (Sezione per l'integrità) del medesimo articolo.

Appare evidente, infatti, come la peculiarità dell'ordinamento locale e l'estrema diversificazione – dimensionale, ambientale, geografica, ecc. – delle amministrazioni locali impongano un particolare adattamento dei loro strumenti di disciplina organizzativa e di azione gestionale e valutativa, ben lungi dal poter coincidere con quelli approntati, direttamente dal decreto, per le amministrazioni centrali. In tale quadro, la stessa definizione dei soggetti, degli strumenti e degli oggetti della valutazione deve trovare una traduzione in chiave locale, a partire dalle griglie degli indicatori e dai parametri di misurazione della *performance*, per arrivare all'individuazione dei soggetti (Organismi di valutazione a livello di ciascun ente locale) deputati alla misurazione medesima e di quelli che sono destinatari della valutazione di primo livello, con specifico riguardo a quei dirigenti di vertice, cui il decreto fa riferimento, che non possono essere individuati attraverso una mera assimilazione ai livelli dirigenziali centrali dello Stato, soprattutto quando riferita a realtà territoriali locali

di dimensioni medie o anche medio-grandi, spesso caratterizzate dalla presenza di un unico livello dirigenziale, quantitativamente contenuto.¹⁷⁶

6.2. L'adeguamento degli Enti locali

L'intervento dei protocolli d'intesa per la realizzazione delle attività di cui all'art. 13, commi 5, 6 e 8, del d.lgs. n. 150/2009 non si è fatto attendere. In particolare, il Dipartimento della Funzione Pubblica, già prima di aver siglato tali protocolli, si è reso parte attiva nella definizione di prime forme di collaborazione con le realtà territoriali, finalizzate a incentivare la più tempestiva e corretta applicazione della riforma. Ciò è avvenuto con il protocollo d'intesa tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e l'ANCI, siglato il 10 ottobre 2009, e il protocollo d'intesa con l'UPI, siglato il 18 novembre 2009. Entrambi i protocolli prevedono una prima fase sperimentale da concludersi entro il 31 dicembre 2010 e, pur con alcune differenze, si articolano in tre linee d'azione: la ridefinizione dei modelli di valutazione delle *performance*, l'orientamento metodologico nell'adeguamento degli assetti organizzativi e il monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti del decreto.

Successivamente, come previsto dall'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, l'ANCI e l'UPI hanno siglato protocolli di collaborazione con la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Questi due protocolli definiscono le modalità concrete di interfaccia tra la Commissione e le due associazioni, ai fini dell'attuazione delle disposizioni del decreto di riforma inerenti al sistema delle *performance*. In particolare, in entrambi i protocolli, è stata decisa l'istituzione di un tavolo tecnico

¹⁷⁶ Così L. IUDICELLO, *Gli ambiti di autonomia*, cit., pp. 50-56.

permanente di confronto, con il compito di lavorare sui principali temi della riforma come la promozione di sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della *performance* negli Enti locali, la definizione di parametri e modelli per l'implementazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, la definizione dei requisiti per la nomina dell'Organismo indipendente di valutazione di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009, la garanzia dell'adempimento dei principi di trasparenza e integrità. Nell'ambito di questi protocolli di collaborazione con la Civit, inoltre, sono state inserite le prime linee guida approvate dall'ANCI in materia di ciclo della *performance*, relativamente alle indicazioni per la definizione e l'adozione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*.¹⁷⁷

La Civit, con la delibera n. 121/2010, ha formulato alcune osservazioni relativamente a tali linee guida, al fine di « invitare gli enti territoriali a considerare, nel rispetto della propria autonomia e in una valutazione complessiva del sistema, la possibilità di un adeguamento anche ad altre previsioni del decreto di riforma, non espressamente indicate dall'art. 16, comma 2, ai fini di completezza e coerenza del sistema ». Da queste parole emerge come l'intento della Commissione sia quello di riportare anche gli Enti locali all'impianto originario del decreto n.150, almeno negli elementi fondamentali che lo compongono.

Tra i profili di criticità, evidenziati dalla Commissione con la suddetta delibera, vi è quello relativo alla redazione del Piano della *performance* di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009. Infatti, l'ANCI, nella prima versione delle linee guida, avevo prospettato la coincidenza del Piano esecutivo di gestione (PEG) con il Piano della *performance*. La Commissione ha evidenziato come questo possa comportare una serie di problemi. Ad esempio il PEG è spesso

¹⁷⁷ Così M. BERTOCCHI-L. BISIO-G. LATELLA, *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali. Guida operativa alla gestione del ciclo della performance*, Santarcangelo di Romagna, 2011, pp. 45-46.

orientato alla gestione operativa, ha un orizzonte di breve periodo, non tutti i Comuni sono tenuti ad adottarlo e vi è eterogeneità di utilizzo da parte degli Enti. Al tempo stesso, la Civit aveva riconosciuto la centralità del PEG nei Comuni quale documento di programmazione e la sua assimilabilità al Piano della *performance*. La Commissione ha evidenziato alcune caratteristiche che il PEG dovrebbe avere per rispondere alle esigenze espresse dal decreto. Fra queste:

- creare una integrazione forte fra indirizzi politici, pianificazione strategica e programmazione operativa;
- esplicitare la gestione degli *outcome*, intesa come l'individuazione degli impatti di politiche e azioni a partire dalla pianificazione strategica, fino alla comunicazione verso i cittadini;
- esplicitare le azioni volte al miglioramento continuo dei servizi pubblici, ottenibile attraverso l'utilizzo delle informazioni derivate dal processo di misurazione e valutazione della *performance*, sia a livello organizzato che individuale ;
- essere predisposto in maniera tale da poter risultare facilmente comunicato e compreso.

Il processo di adattamento al Piano della *performance* dovrebbe trasformare il PEG in un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, vengono esplicitati obiettivi, indicatori e relativi *target*. Attraverso questo strumento dovrebbero essere definiti gli elementi fondamentali su cui si basa la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della *performance*.

Alla luce della delibera Civit n. 121/2010, nel mese di dicembre 2010 sono state pubblicate le linee guida *bis* dell'ANCI in tema di

adeguamento al ciclo della *performance*.¹⁷⁸ In tale ambito agli Enti locali sono state offerte due vie differenti:

- definire un nuovo documento programmatico triennale autonomo, appunto il Piano della *performance*, in cui figura l'indicazione degli obiettivi strategici e operativi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori e *target*;
- adattare i documenti contabili e di programmazione esistenti quali la Relazione previsionale e programmatica, il Bilancio pluriennale e annuale, il PEG e il PDO, ove presenti.

Successivamente, la legge n. 213/2012 ha reso obbligatorio per gli Enti locali il Piano della *performance*, inserendolo nel contesto organico del PEG. Il Piano della *performance*, con il Piano dettagliato degli obiettivi, è unificato al Piano esecutivo di gestione. Si è venuto a creare così un sistema di documenti previsionali attraverso i quali all'inizio di ogni anno si individuano gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e si definiscono gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance*, organizzativa e individuale. Il Piano della *performance* è divenuto, quindi, lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della *performance*.¹⁷⁹

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità ha avuto occasione di pronunciarsi anche in merito all'istituzione, negli Enti locali, dell'Organismo indipendente di valutazione. L'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009 non rientra, infatti, tra gli articoli di necessario adeguamento per Regioni e autonomie locali. Tuttavia, in virtù del richiamo presente all'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 150/09, in sede di protocolli d'intesa, è stato previsto il confronto con la Civit per « la definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo

¹⁷⁸ Così R. GIOVANNETTI, *Il Piano della performance*, in R. RUFFINI-R. GIOVANNETTI-L. BOTTONE (a cuar di), *Il performance management negli Enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della Riforma Brunetta*, Santarcangelo di Romagna, 2011, pp. 100-101.

¹⁷⁹ Così M. T. NARDO, *Valutazione delle performance negli Enti locali: strumenti contabili e soggetti coinvolti*, cit., p. 320.

indipendente di valutazione di cui all'articolo 14 del d.lgs n.150/2009 » anche per gli Enti locali. Nelle prime linee guida, pertanto, l'ANCI aveva previsto che « le amministrazioni sono tenute a istituire l'Organismo di valutazione disciplinandone struttura e funzioni coerentemente con le proprie caratteristiche organizzative e funzionali ». A sua volta l'UPI aveva stabilito che « le Province possono decidere se istituire l'Organismo indipendente di valutazione in sostituzione dei Nuclei di valutazione esistenti oppure affiancare ai Nuclei attuali un Organismo indipendente che abbia il compito di garantire la certificazione dei sistemi di valutazione interni ».

Le linee guida ANCI sembrano operare alcune precisazioni sui requisiti per la nomina dei componenti degli Organismi di valutazione. A tale riguardo si riteneva non applicabile l'art. 14, comma 8, del d.lgs. n. 150/2009 in tema di incompatibilità, per cui la valutazione dell'opportunità della sua applicabilità spetta a ogni Ente. Si considerava, inoltre, non necessario seguire le disposizioni previste per le amministrazioni statali relativamente all'età media dei componenti degli Organismi, ritenendo tale scelta rimessa all'autonomia dell'ente. Infine, si valutava non vincolante per gli Enti locali l'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 150/2009, relativo alla durata triennale, con la possibilità ciascun Ente di scegliere una durata (maggiore o minore) e decidere circa la rinnovabilità degli incarichi.

Una ulteriore questione affrontata in tali linee guida è quella relativa alla presenza, negli Organismi di valutazione, dei Segretari comunali e dei Direttori generali. Si tratta di una questione di particolare importanza dal momento che, tra i compiti dell'Organismo indipendente, vi è la proposta di valutazione dei dirigenti di vertice (Segretario Generale e Direttore Generale, ove previsto), da inviare all'organo di indirizzo politico (Presidente della Provincia o Sindaco). Secondo la prima stesura delle linee guida ANCI (*ante* delibera CiVIT n. 121/10) tra i componenti degli Organismi di valutazione potevano

essere nominati Segretario Generale e Direttore Generale (ove previsto), salva la necessità di operare senza questi componenti nella effettuazione della proposta di valutazione da inviare all'organo di indirizzo politico.

Successivamente la Civit, con la citata delibera n. 121/2010, ha precisato che rientra nella discrezionalità del singolo Comune la scelta di costituire o meno l'Organismo indipendente.¹⁸⁰ Tale principio è stato confermato, da ultimo, nella delibera n.12/2013 nella quale si stabilisce che Regioni ed Enti locali, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del decreto, all'art. 14, hanno la facoltà e non l'obbligo di prevedere la costituzione dell'Organismo di valutazione in quanto nella loro autonomia possono affidare ad altri organi i compiti previsti dal decreto. Qualora, però, gli Enti locali procedano alla nomina dell'Organismo indipendente, devono individuarne i componenti in conformità all'art. 14, tenendo conto dei requisiti della presente delibera previo parere favorevole della Commissione.

La Civit, inoltre, in alcuni pareri espressi, ha escluso la possibilità che il Segretario comunale possa far parte dell'Organismo indipendente, poiché coinvolto nel processo della propria valutazione (anche se si riconosce che la valutazione debba essere effettuata dal Sindaco/Presidente, secondo criteri deliberati dalla Giunta e su proposta dell'Organismo) e perché l'Organismo indipendente deve essere composto da membri che assicurino la totale indipendenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, circostanza che risulterebbe compromesso qualora si ammettesse la partecipazione del Segretario comunale alla formazione dell'Organismo.¹⁸¹

Recenti indagini hanno dimostrato che la stragrande maggioranza degli Enti, soprattutto di dimensioni medio-grandi, ha modificato i propri regolamenti generali degli uffici e dei servizi in seguito

¹⁸⁰ Così D. BOLOGNINO, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali*, cit., pp. 19-20.

¹⁸¹ Così *Modulo degli Enti locali 2014*.

all’emanazione del decreto n. 150. Più della metà degli Enti locali continua a definire l’Organismo di valutazione come “Nucleo di valutazione” anche se ne ha integrato le funzioni alla luce della vigente normativa.¹⁸²

6.3. L’adeguamento delle Regioni

Per quanto riguarda lo stato attuativo della riforma Brunetta nelle Regioni, dal monitoraggio sull’attuazione del d.lgs. n. 150/2009 condotto nel 2011 dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle pubbliche amministrazioni è emerso che numerose sono quelle che hanno recepito con legge il decreto. Fra queste la Liguria, le Marche, la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, la Puglia, la Toscana e la Valle d’Aosta.

La Commissione ha rilevato che, in generale, le leggi regionali hanno adeguato i propri ordinamenti alla quasi totalità dei principi contenuti negli articoli 16, comma 2, e 31, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, giungendo in molti casi a un adeguamento più ampio di quello richiesto dalla disciplina legale.

Una rapida rassegna delle disposizioni evidenzia come siano comunque notevoli le differenze che emergono nelle scelte dei legislatori regionali anche su aspetti chiave della riforma come il Piano della *performance*, la cui adozione è prevista in sette casi¹⁸³. In generale, è presente una previsione espressa relativa all’adozione del sistema di misurazione e di valutazione della *performance* organizzativa e individuale, tranne in tre casi¹⁸⁴ nei quali si prevede soltanto la definizione di una disciplina della valutazione individuale.

¹⁸² Così M. T. NARDO, *Valutazione delle performance negli Enti locali: strumenti contabili e soggetti coinvolti*, cit., p. 330.

¹⁸³ Marche, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Valle d’Aosta, Toscana, Lazio e Piemonte.

¹⁸⁴ Marche, Basilicata e Piemonte.

Con riferimento alla costituzione dell'Organismo indipendente di valutazione, tutte le leggi regionali esaminate hanno previsto l'istituzione di tale Organismo o di altro organismo analogo. In particolare, sei Regioni¹⁸⁵, in sostituzione dei Nuclei di controllo interno, hanno istituito l'Organismo indipendente di valutazione sul modello delineato dall'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009; due Regioni¹⁸⁶ hanno istituito, in sostituzione dei Nuclei di valutazione, proprie varianti all'Organismo indipendente; una Regione¹⁸⁷ ha istituito due Organismi di valutazione (uno nominato dalla Giunta regionale e uno nominato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale); una Regione¹⁸⁸ ha affidato le funzioni dell'Organismo al Comitato di controllo interno già esistente. Risulta nettamente prevalente la scelta in favore della forma collegiale¹⁸⁹, talora accompagnata da indicazioni relative alla composizione dell'Organismo¹⁹⁰. Per quanto riguarda i requisiti relativi alle conoscenze, esperienze e capacità dei singoli componenti, il regime delle incompatibilità e le competenze riconosciute all'Organismo, sono generalmente richiamati, talora con rinvio espresso, i contenuti della disciplina legale. In diversi casi, peraltro, si rinvia la definizione di alcuni profili della disciplina a successivi provvedimenti.¹⁹¹¹⁹²

¹⁸⁵ Puglia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Lazio e Piemonte.

¹⁸⁶ La Basilicata ha istituito l'Autorità regionale per la valutazione e il merito. La Valle d'Aosta ha istituito la Commissione indipendente di valutazione della *performance*.

¹⁸⁷ Lombardia.

¹⁸⁸ Marche.

¹⁸⁹ Basilicata, Puglia, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta, Toscana, Lazio e Piemonte hanno optato per la forma collegiale.

¹⁹⁰ Il Piemonte ha previsto la presenza di componenti interni ed esterni (tre Direttori delle strutture competenti in materia di risorse umane e finanziarie e due esperti esterni dotati dei requisiti di legge), così come la Liguria (con la precisazione che il componente interno è individuato nel Segretario Generale della Giunta). Richiedono, invece, la presenza di componenti solo esterni la Lombardia, la Valle d'Aosta e la Toscana.

¹⁹¹ Come nei casi di Puglia, Lombardia, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Toscana, Lazio, Piemonte e Sicilia.

¹⁹² Così D. BOLOGNINO, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali*, cit., pp. 21-23.

CONCLUSIONI

Alla base della riforma Brunetta vi è il sostanziale fallimento della supposta centralità dei controlli interni delineati dal d.lgs. n. 286/1999, ascrivibile tanto alla resistenza culturale della dirigenza, ferma nel concepire la propria valutazione come mero adempimento burocratico anziché come strumento essenziale di buona gestione, quanto al fatto che la politica abbia rinunciato a definire strategie e a governare per politiche. Il problema della definizione degli obiettivi strategici e, gerarchicamente, degli obiettivi più direttamente operativi affidati ai diversi livelli dirigenziali sottostanti, ha evidenziato svariate criticità. Tra queste, in particolare, il raccordo solo episodico tra obiettivi stabiliti con il programma di governo e obiettivi strategici delle singole amministrazioni, a cui è inevitabilmente seguito un controllo, un monitoraggio e una rendicontazione delle attività di governo centrati più sulla produzione legislativa che non sul concreto raggiungimento di obiettivi. E' evidente che in assenza di obiettivi credibili (o in presenza di obiettivi solo formali e non riscontrabili) l'intero processo di misurazione e valutazione rischia di perdere molta della sua utilità e del suo significato. In secondo luogo, il conseguente indebolimento dell'intera catena gerarchica di obiettivi affidati ai vertici apicali della dirigenza e ai livelli dirigenziali inferiori. Infine l'altrettanto conseguente autoreferenzialità da parte della dirigenza nella fissazione dei propri obiettivi, trasformando in un atto superficiale e meramente burocratico il rapporto tra risultati e retribuzione. In particolare, esisteva una situazione di "appiattimento verso l'alto" delle valutazioni, in quanto ai dipendenti pubblici venivano attribuiti premi di risultato o produttività in misura uguale, di fatto mortificando i più meritevoli.

Proprio alla luce dei problemi emersi dall'attuazione dell'impianto normativo costruito dal d.lgs. n. 286, l'intervento legislativo delegato

del 2009 si pone il duplice obiettivo di diffondere nell'amministrazione la cultura della valutazione e di premiare i capaci e i meritevoli, facendo leva su concetti ai quali in anni recenti è stato dato poco peso: la valorizzazione del merito, le pari opportunità di diritti e doveri, la trasparenza dei risultati, la soddisfazione dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.

L'attuazione della riforma è accompagnata dall'istituzione di un sistema di attori, che si affiancano all'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione: la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (Civit), che assorbe le funzioni del vecchio Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 286/1999, e gli Organismi Indipendenti di Valutazione della Performance (Oivp), che mutuoano le competenze riconosciute ai vecchi servizi di controllo interno abrogati dalla riforma Brunetta, assorbendone le funzioni di controllo strategico. In particolare, la Civit (ora ANAC) svolge nelle intenzioni del legislatore una rilevante funzione di guida e impulso della riforma e opera sia secondo logiche di tipo *top-down* (attraverso linee guida, requisiti minimi e direttive) che *bottom-up*, garantendo la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (attraverso il portale della trasparenza) e la comparabilità delle *performance* (indicatori di andamento gestionale).

BIBLIOGRAFIA

ABRAVANEL R., *Meritocrazia – 4 proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto*, Milano, 2008.

ALBANO P. – CARAPELLA B., *La valutazione della dirigenza. Principi, valori, strumenti e percorsi nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003.

ANGIELLO L., *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano, 2001.

ANTHONY R. N. – YOUNG D. W., *Non profit: il controllo di gestione*, Milano, 2002.

BATTINI S., *La Carta dei servizi nel settore sanitario: la disciplina generale*, in « Sanità pubblica », 1997.

BENEDETTI A., *La valutazione della dirigenza nell'attuazione regionale del d.lgs. 29/93*, in MERLONI F. (a cura di), *Riforme amministrative e organizzazione regionale. Prima attuazione del d.lgs. n. 29/93*, Milano, 1999.

BERTOCCHI M. – BISIO L. – LATELLA G., *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali. Guida operativa alla gestione del ciclo della performance*, Santarcangelo di Romagna, 2011.

BOLOGNINO D., *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in D'ALESSIO G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008.

BOLOGNINO D. - D'ALESSIO G., *Il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza*, in PIZZETTI F. – RUGHETTI A. (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.

BOLOGNINO D., *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali: profili giuridici*”, *Rassegna Astrid*, n. 8/2011.

BOSCATI A. - MAINARDI S. - TALAMO V., *Dirigenza Area I*, in CARINCI F. – MAINARDI S. (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, 2005.

BOTTARI M., *Riforma Brunetta: cosa significa misurare la performance nell'ente locale*, Convegno nazionale DEA, Baveno, 2010.

BOUCKAERT G. – POLLITT C., *Public Management Reform: a Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, 2011.

BOYATZIS R. E. – SAATCIOGLU A., *A 20-year view of trying to develop emotional, social and cognitive intelligence competencies in graduate management education*, in *Journal of Management Development*, vol. 27, n. 1, 2008.

BRUNO R., *Primi passi verso l'attuazione della riforma Brunetta: l'attività della Commissione per la valutazione*, in « www.adapt.it », 12 maggio 2010.

CARINCI F., *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi nn. 396/1997 ed 80/1998*, in CARINCI F. - D'ORTA C. (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Milano, 1998.

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2009.

CASSESE S., *Burocrazia ed economia pubblica*, Bologna, 1978.

CERULLI IRELLI V. – LUCIANI R., *I principi generali*, in SCHLITZER E. F. (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002.

CHIARELLI S. – LUSCHI I. – REALI P., *La performance nelle prospettive di attuazione della riforma brunetta*, Bergamo, 2011.

CLARICH M. – ILARIA D., *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 1993.

D'ALBERTI M., *L'alta burocrazia in Italia*, Bologna, 1994.

D'ALESSIO G., *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, in « Astrid Rassegna », n. 20, 2009.

D'AURIA G., *La valutazione dei dirigenti*, in SCHLITZER E. F. (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002.

DEL VECCHIO M., *La valutazione del personale: alcune riflessioni sull'esperienza delle aziende sanitarie pubbliche*, in *Azienda pubblica*, 2000.

DENTE B., *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, 1995.

DI BIASE I. M., *La valutazione del dirigente pubblico*, in SEVERINO C. (a cura di), *La dirigenza nella pubblica amministrazione*, Dossier Adapt, n. 13, 2010.

D'ORTA C., *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali.*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario diretto da CARINCI F., Milano, 1995.

FAGOTTO E., *La valutazione: cos'è, perché è utile*, in ESPA E. – MARCANTONI M. (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010.

FERRARI G. – GAROFOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010.

FUSO P., *Il dirigente pubblico: storia ed evoluzione di una categoria di confine*, in « Osservatorio sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni », 2009.

GARGIULO U., *Merito e premialità nella recente riforma del lavoro pubblico*, in *La c.d. "Riforma Brunetta" del lavoro pubblico. Valutazione, responsabilità e merito tra legislazione e contrattazione*, « Le Istituzioni del Federalismo » n. 5/6, 2009.

GATTI G. M., *Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE*, in « Amministrazione In Cammino », 2012.

GIOVANNETTI R., *Il Piano della performance*, in BOTTONE L. - GIOVANNETTI R. - R. RUFFINI (a cura di), *Il performance management negli Enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della Riforma Brunetta*, Santarcangelo di Romagna, 2011.

HINNA L., *La riforma: una lettura in chiave manageriale*, in HINNA L. - VALOTTI G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Santarcangelo di Romagna, 2010.

IUDICELLO L., *Gli ambiti di autonomia; il processo di adeguamento alla riforma da parte delle Province e dei Comuni: unicità e specificità*, in PIZZETTI F. – RUGHETTI A. (a cura di) *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.

LAMBIASE F., *Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati*, in ESPA E. – MARCANTONI M. (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010.

LO PRETE G. A., *Pubblica Amministrazione: cenni sui processi di “performance measurement” e “performance management”*, in « Filodiritto » (<http://www.filodiritto.com>), 2014.

MANCINI N. – MARCHEGIANI S., *Merito e competenze nel decreto attuativo n. 150/2009*, in « Azienditalia – Il Personale », volume 6, fascicolo 12, 2009.

MARCANTONI M., *Le quattro tappe del processo di valutazione della dirigenza*, in ESPA E. – MARCANTONI M. (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010.

MARCANTONI M., *I grandi nodi da sciogliere*, in ESPA E. - MARCANTONI M. (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010.

MARRAMA R., *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in AA. VV., *L'Amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*. Atti del XXXV Convegno di studi di scienze dell'Amministrazione, Milano, 1991.

MARTONE A., *Il ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in « Giur. It. », n. 12, 2010.

MARTONE A., *La c.d. riforma Brunetta e il ruolo strategico del dirigente nella realizzazione dei suoi obiettivi*, in « Giur. It. », n. 12, 2010.

MONTEDURO F., *Il ciclo di gestione delle performance*, in HINNA L. - VALOTTI G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Santarcangelo di Romagna, 2010.

MONTEDURO F., *La misurazione delle performance*, in HINNA L. – MARCANTONI M. (a cura di), *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Milano, 2011.

MUSSARI R. – RUGGIERO P., *Il ciclo di gestione della performance*, in PIZZETTI F. – RUGHETTI A. (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.

NARDO M. T., *Valutazione delle performance negli Enti locali: strumenti contabili e soggetti coinvolti*, in E. GORI- S. POZZOLI (a cura di), *Il Sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

NATALINI A., *Controlli interni: la terza riforma*, in « www. astrid.eu », 2010.

NIGRO M., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in AMATO G. – BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997.

PROVENZANO M., *La valutazione delle risorse umane*, in LIPPI A. – MORISI M. (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, 2001.

RECCHIA G. A., *L'attuazione della riforma Brunetta nel Comparto Regioni e autonomie locali*, FormezPA, 2012.

RUFFINI R., *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2013.

RUGGERO P., *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, Siena, 2011.

SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.

SARCONI V., *Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, su Amministrativ@mente, Contributo speciale annesso al n. 10 di ottobre 2009, contenente il Commento al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

SEPE S., *Aspetti dell'amministrazione pubblica italiana nel 1980*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 1», 1981.

TANDA P., *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2012.

TRIMARCHI F., *Brevi osservazioni sulle linee evolutive dell'amministrazione in materia di organizzazione degli uffici*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano, I*, Milano, 1993.

TROMBETTA C. – TROMBETTA S., *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante. Come applicare la Riforma Brunetta del Pubblico Impiego*, Milano, 2010.

VERBARO F., *I soggetti della valutazione: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche; l'Organismo indipendente di valutazione della performance, l'Organo di indirizzo politico-amministrativo. Cosa cambia nelle amministrazioni centrali*, in PIZZETTI F. – RUGHETTI A., *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.

